

Introducción

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

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

Bibliografía

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

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

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

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

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

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

Los sistemas de pensiones tienen una importancia central en el ejercicio de la ciudadanía, comprendida en función de los derechos a los que se accede como miembro de una sociedad, y en el desarrollo de los estados de bienestar.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las normas internacionales, regionales y nacionales sobre pensiones constituyen un piso normativo mínimo para analizar y proponer aspectos vinculados al funcionamiento de estos sistemas en los países de la región, en el marco de los derechos a la seguridad y a la protección social y desde un enfoque de derechos humanos.

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

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

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

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

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

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

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

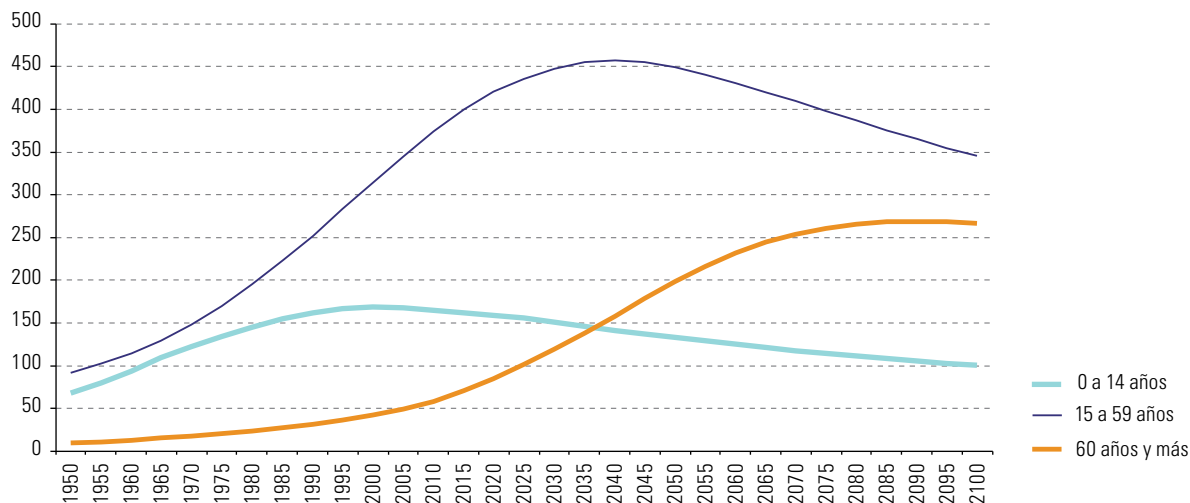
1. El proceso de envejecimiento de la población en la región sobre la base de estimaciones y proyecciones actualizadas para 2017

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

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

Gráfico 1

América Latina y el Caribe: población por grandes grupos de edad, 1950-2100
(En millones de personas)



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

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

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

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

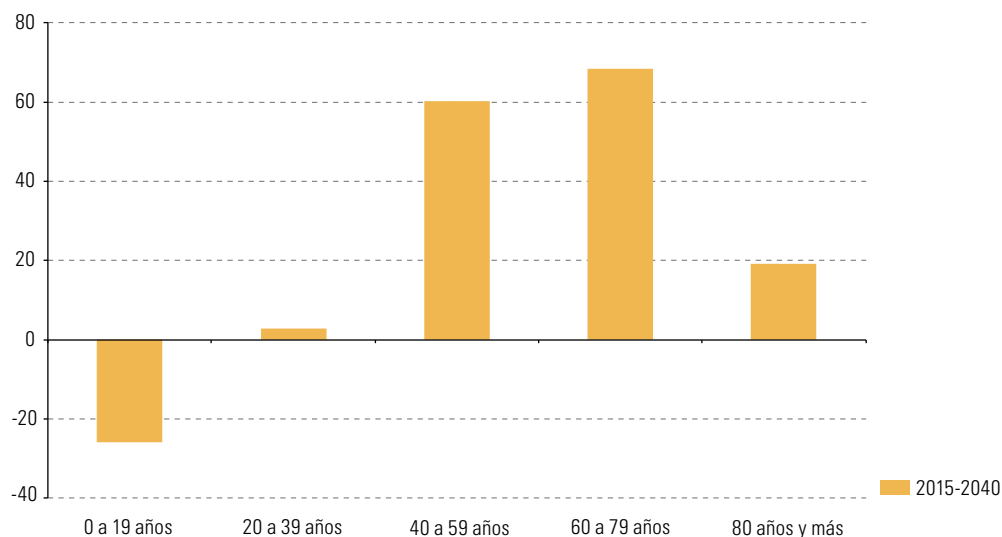


Gráfico 2
América Latina y el Caribe: variación de la población por grupos de edad, 2015-2040
(En millones de personas)

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

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

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

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

Cuadro 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La evolución del proceso de envejecimiento en América Latina y el Caribe ha sido mucho más rápida que en el mundo desarrollado.

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

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

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

4. Envejecimiento dentro del grupo de las personas mayores

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

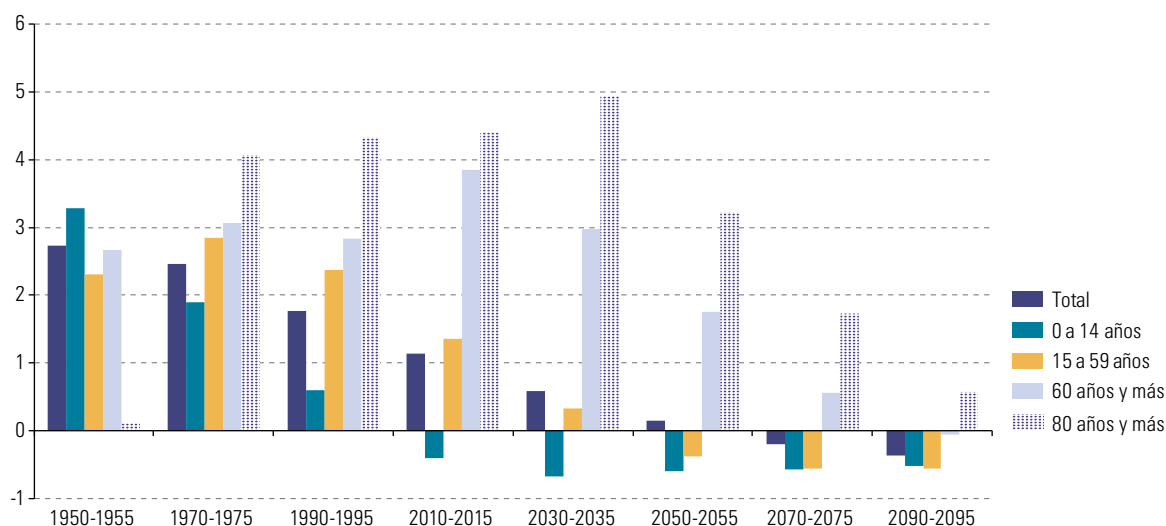
Como consecuencia de la abrupta reducción de la fecundidad y la extendida longevidad en la región, las tasas de crecimiento —observadas y proyectadas— del grupo de personas mayores de 80 años son superiores a las de cualquier otro grupo de edad entre 1950 y 2100 (véase el gráfico 3). Este grupo, cuya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

Como consecuencia de la abrupta reducción de la fecundidad y la extendida longevidad en la región, las tasas de crecimiento —observadas y proyectadas— del grupo de personas mayores de 80 años son superiores a las de cualquier otro grupo de edad entre 1950 y 2100.

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

Gráfico 3

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



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

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

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

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

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

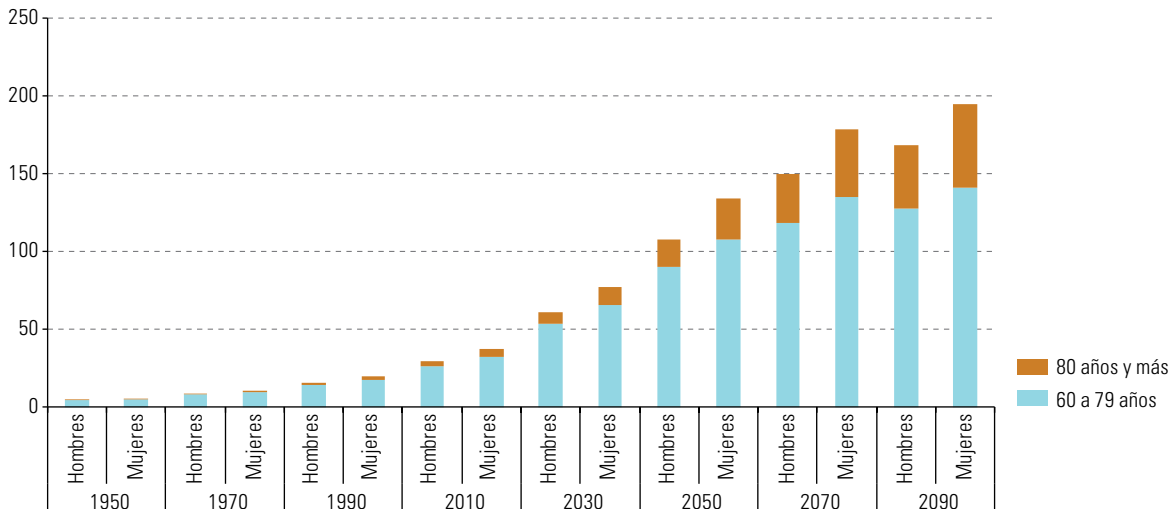
Ante esto, las estrategias para enfrentar las consecuencias del envejecimiento de la población deberán tener en cuenta las demandas y las nuevas necesidades de otros grupos sociales. Por ello, se debería dar prioridad a la consolidación de políticas o sistemas integrados de cuidado en los países, la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

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

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

Gráfico 4

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



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

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

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

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

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

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

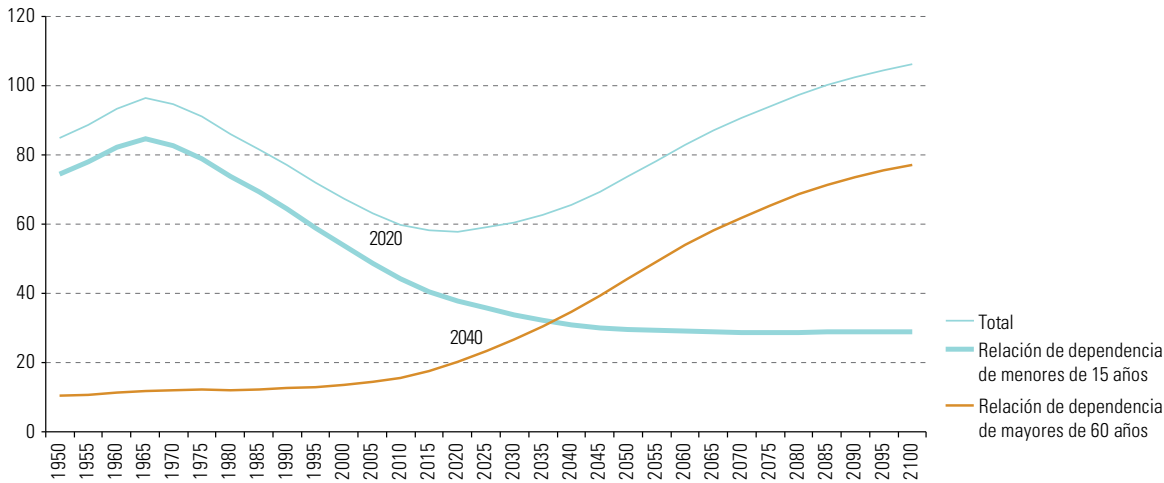
En promedio, la relación de dependencia en América Latina y el Caribe alcanzará su valor mínimo alrededor de 2020, con un valor de 58 personas en edades potencialmente “dependientes” (0 a 14 años y 60 años y más) por cada 100 personas en edades potencialmente activas (15 a 59 años).

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

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

Gráfico 5

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es importante comprender los desafíos del envejecimiento desde una perspectiva más amplia, que tenga en cuenta su impacto en las personas, las familias, el sector privado y el Estado. De lo contrario, se corre el riesgo de que el enfoque limitado exclusivamente a la sostenibilidad de los programas de gobierno se traduzca en políticas que propondrán “resolver” los desafíos del envejecimiento mediante el traslado de la carga de los gobiernos a las personas y las familias.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En esta edición del *Panorama Social de América Latina* se plantea que la posibilidad de los Estados latinoamericanos y caribeños de consolidar sistemas de pensiones de cobertura universal y con un fuerte componente de solidaridad para la igualdad no debería considerarse una quimera, sino un objetivo posible y necesario en el marco de un pacto social para el desarrollo sostenible y la igualdad, y progresivo en su alcance.

Bibliografía

- Abellán García, A. y otros (2007), *A propósito de las condiciones de vida de las personas mayores. Encuesta 2006*, Madrid, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).
- Aguirre, R. y L. Scuro (2010), "Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 100 (LC/L.3190-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barr, N. y P. Diamond (2008), *Reforming Pensions. Principles and Policy Options*, Nueva York, Oxford University Press.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y otros (2015), "Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G. 2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL) (2014), "La nueva era demográfica en América Latina y el Caribe: la hora de la igualdad según el reloj poblacional" (DDR/2), Santiago [en línea] http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/53806/MPD_ddr2_esp.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo (LC/CDS.2/3)*, Santiago.
- _____(2016a), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- _____(2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible (LC/G.2660/Rev.1)*, Santiago.
- _____(2016c), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe (LC.L/4056/Rev.1)*, Santiago.
- _____(2013), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago.
- _____(2012), *Población, territorio y desarrollo sostenible (LC/L.3474(CEP.2/3))*, Santiago.
- _____(2011a), "Proyección a largo plazo", *Observatorio Demográfico*, N° 11 (LC/G.2515-P), Santiago.
- _____(2011b), "Envejecimiento poblacional", *Observatorio Demográfico*, N° 12 (LC/G.2517-P), Santiago.
- _____(2011c), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago.
- _____(2008), *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe*, (LC/G.2378), Santiago.
- _____(2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad (LC/G.2294 (SES.31/3))*, Santiago.
- _____(2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071 (SES.28/3))*, Santiago.
- Chackiel, J. (2000), "El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable?", *serie Población y Desarrollo*, N° 4 (LC/L.1411-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cifuentes, H., P. Arellano y F. Walker (2013), *Seguridad social: parte general y pensiones*, Santiago, Librotecnia.
- Filgueira, F. y P. Manzi (2017), "Pension and income transfers for old age. Inter- and intra-generational distribution in comparative perspective", *serie Políticas Sociales*, vol. 225 (LC/TS.2017/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gontero, S. y J. Weller (2017), "Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 189 (LC/TS.2017/69), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huenchuan, S. (2013), *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 117 (LC/G.2553-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mesa-Lago, C. (2008), *Reassembling social security. A survey of pensions and health care reforms in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- Mesa-Lago, C. y F. Bertranou (2015), "Principios de seguridad social y re-reforma de pensiones en Chile: informe a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones" [en línea] <http://www.comision-pensiones.cl/Estudios?path=7>.

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