

Los sistemas de pensiones y salud en América Latina

Los desafíos
del envejecimiento,
el cambio tecnológico
y la informalidad

Resumen
ejecutivo

Los sistemas de pensiones y salud en América Latina

Los desafíos
del envejecimiento,
el cambio tecnológico
y la informalidad

Resumen ejecutivo

Título:

Los sistemas de pensiones y salud en América Latina:
los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad
Resumen ejecutivo

Depósito Legal: DC2020000953

ISBN: 978-980-422-182-8

Editor: CAF

publicaciones@caf.com

Las ideas y los planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Diseño gráfico: Estudio Bilder / Buenos Aires

Esta y otras publicaciones se encuentran disponibles en scioteca.caf.com

© 2020 Corporación Andina de Fomento

Todos los derechos reservados

La protección social para el adulto mayor y el contexto demográfico y laboral

A lo largo de la vida, las personas enfrentan riesgos y circunstancias que pueden comprometer su calidad de vida. Nacer en un contexto social desfavorable condiciona la capacidad de las personas para desarrollarse plenamente y acumular habilidades. Las enfermedades, los accidentes o la pérdida del empleo afectan la capacidad de los trabajadores para generar ingresos. Al envejecer, aumentan los riesgos vinculados a problemas de salud y de suficiencia de recursos para satisfacer las necesidades de consumo.

El Estado ayuda a las personas a enfrentar estos riesgos en las diferentes etapas de la vida, proveyendo aseguramiento y promoviendo la inclusión social mediante un amplio espectro de programas, que se agrupan bajo el término de protección social. Así pues, la protección social constituye un potente instrumento para el desarrollo, especialmente en economías con grandes disparidades socioeconómicas, como es el caso de América Latina.

Este reporte se centra en los instrumentos que brindan protección al adulto mayor, un segmento de la población particularmente vulnerable. En otras palabras, el reporte estudia básicamente los sistemas de pensiones y los servicios de salud y cuidados, así como los aspectos del mercado de trabajo que condicionan la cobertura de estos sistemas y su financiamiento. La principal razón de este énfasis es que la región enfrentará un importante desafío en el futuro próximo: el envejecimiento, un fenómeno generalizado, acelerado y con una importante incidencia fiscal.¹

La importancia que se atribuye a la protección social para el adulto mayor tiene como contrapartida un gasto significativo. En la región, el gasto en pensiones equivale, en promedio, al 4,3 % del PIB y el gasto público en salud alcanza el 4,1 % del PIB.² No obstante, en muchos países de la región, los sistemas de protección social también enfrentan desafíos de cobertura y calidad, lo que a su vez supone presiones adicionales sobre sus gastos.

El reporte ofrece una visión oportuna e integral de la protección social para el adulto mayor y está orientado por dos grandes preguntas: ¿cuáles son los desafíos de diseño de los sistemas de pensiones y salud en la región dadas las tendencias demográficas y los entornos laborales dominados por la informalidad y el cambio tecnológico? y ¿cómo afrontar estos desafíos y favorecer una protección social universal y de calidad para el adulto mayor?

Dos desafíos clave: el envejecimiento y la informalidad

América Latina es aún una región relativamente joven, pero no lo será por mucho tiempo. En la actualidad, algo más del 8 % de la población tiene 65 años o más, muy por debajo del 18 % de Europa. Para 2050, se estima que la cifra más que se duplicará, hasta alcanzar el 17,5 %, y para finales de siglo, superará el 30 %. Un patrón similar es seguido por la población de 80 años o más, que representará el 5 % de la población latinoamericana en 2050 y más del 13 % a finales de siglo (Gráfico 1).

1. Este enfoque, obviamente, no pretende desconocer la importancia fundamental del gasto social en etapas previas de la vida. Es incuestionable la importancia del gasto en educación para el desarrollo. Asimismo, el aseguramiento frente a contingencias en el mercado de trabajo puede favorecer mejores historias laborales. De hecho, el bienestar durante la vejez está atado a la acumulación de habilidades y a la historia laboral, y, por lo tanto, a la protección recibida en las etapas previas del ciclo de vida.

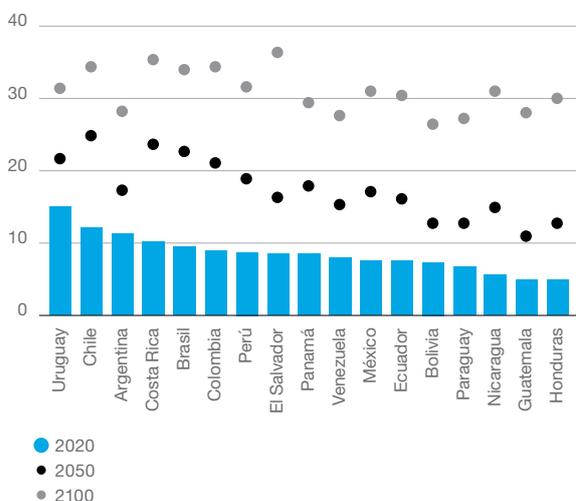
2. Debido a limitaciones de datos, las cifras de gasto público en salud se vinculan con la provisión de salud para toda la población. Como se verá más adelante, el gasto en salud crece considerablemente durante la vejez. De ahí, que la estructura etaria influya en el tamaño del presupuesto público en salud.

Uruguay es el país con mayor proporción de adultos con 65 años o más (15 %), no muy lejos del promedio de Europa. Le siguen Chile, Argentina y Costa Rica, todos con una proporción de adultos mayores de 65 años superior al 10 %. En el resto de los países, la proporción no alcanza todavía los dos dígitos. Aun en el caso de los países más envejecidos, se espera que la proporción de adultos mayores aumente a más del doble para finales de siglo. Este envejecimiento es, por lo tanto, una tendencia común para los países de la región.

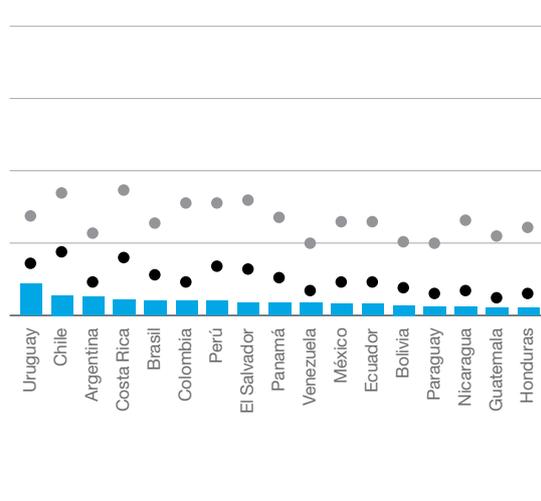
Gráfico 1.

El envejecimiento, un fenómeno generalizado

Panel A. Población de 65 años y más



Panel B. Población de 80 años y más



Fuente: Cálculos propios con base en Naciones Unidas (2019b).

El envejecimiento demográfico ocurrirá con relativa rapidez en la región. Se calcula que, en la mayoría de los países de América Latina, la cantidad de adultos mayores (65 años y más) se duplicó (desde 7 % a 14 %), o lo hará, en un periodo de tan solo entre 20 y 30 años.³ En contraste, Francia y Suecia experimentaron un crecimiento similar en un plazo mucho más largo, de 115 y 85 años, respectivamente (Aranco, Stampini, Ibararán y Medellín, 2018). Las tendencias demográficas, y en particular el envejecimiento, tienen importantes implicaciones para los sistemas de protección social y su financiamiento. El desafío más importante en términos de financiamiento se asocia con el incremento del gasto público de los esquemas de protección para el adulto mayor debido al crecimiento de la población objetivo de estos sistemas. El Gráfico 2 presenta el incremento entre 2015 y 2065 del gasto público en pensiones y salud como proporción del PIB, que resultaría de los cambios demográficos esperados, en un escenario en el cual se mantuvieran las condiciones actuales de los sistemas en términos de la cobertura y las transferencias por beneficiario.⁴

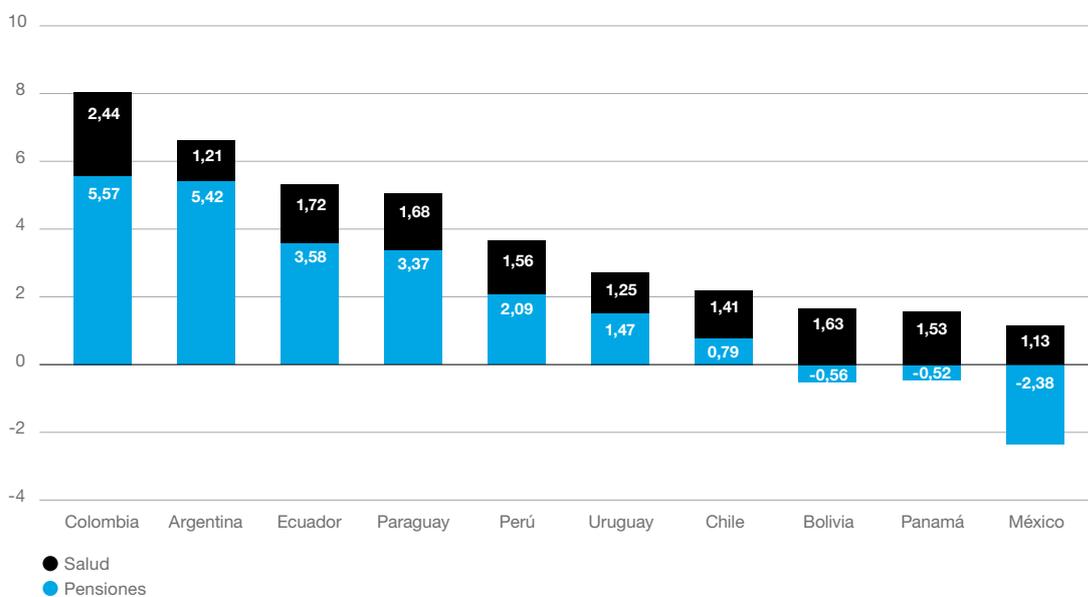
3. Dentro de la región, el proceso de envejecimiento fue más paulatino en Uruguay y Argentina (pasaron 76 y 67 años, respectivamente). Esto va en línea con los hallazgos de un reciente trabajo que explora las transiciones demográficas a lo largo del tiempo y entre países. Dicho estudio encuentra que la velocidad de la transición ha sido mayor en aquellos países donde ocurrió más recientemente (Delventhal, Fernández-Villaverde, y Guner, 2019).

4. En varios países, como, por ejemplo, Bolivia, Chile y México, las reformas de pensiones implementadas en las últimas décadas implican que la cobertura y los montos que se observan en la actualidad corresponden en parte a regímenes pasados, que se irán extinguiendo con el paso del tiempo. El ejercicio de simulación contempla este tipo de fenómenos de transición. Para más detalles sobre este ejercicio, ver Daude y Pena (2020).

Para algunos países como Colombia y Argentina, el crecimiento proyectado del gasto en pensiones y salud en los próximos 40 años supera los 6 puntos porcentuales del PIB como resultado del fenómeno de envejecimiento. El componente de pensiones suele ser el que más crece, excepto en aquellos países que, como Chile, tienen regímenes de capitalización o que están transitando a esquemas de capitalización o mixtos. En algunos países que están en este proceso de transición, como México, se espera que el gasto en pensiones caiga como porcentaje del PIB, a pesar del envejecimiento poblacional.

Gráfico 2.

El envejecimiento será costoso: variación del gasto en pensiones y salud como proporción del PIB, 2015-2065



Fuente: Elaboración propia con base en datos de IERAL (2020) para el gasto en pensiones y OMS (2019b), Crosta, Porto, Carella y Cerimelo (2019), de la Mata y Valdés (2020), Buitrago y Torres (2020) y Naciones Unidas (2019b) para el gasto en salud.

Al desafío demográfico se suman condicionantes del mercado laboral. El más notorio, sin duda, es la alta y persistente informalidad. En efecto, los fenómenos del envejecimiento y la informalidad son similares en el sentido de que ambos erosionan la base contributiva de los sistemas de protección social con relación al número de beneficiarios. Los cálculos realizados en este reporte sugieren que la informalidad deteriora la base de contribuyentes en valores comparables a los que se producirán como consecuencia del proceso de envejecimiento en los próximos 40 años. Además, la informalidad implica que una elevada proporción de los hoy ocupados no están cubiertos por los esquemas de salud contributivos y corren el riesgo de no alcanzar el número de aportes necesarios para acceder a las pensiones contributivas cuando se retiren. Asimismo, la informalidad restringe el diseño de los sistemas de protección social, dado que las características y el financiamiento de estos programas puede debilitar los incentivos a la formalización en contextos de baja productividad de la mano de obra y de falencias en la fiscalización.

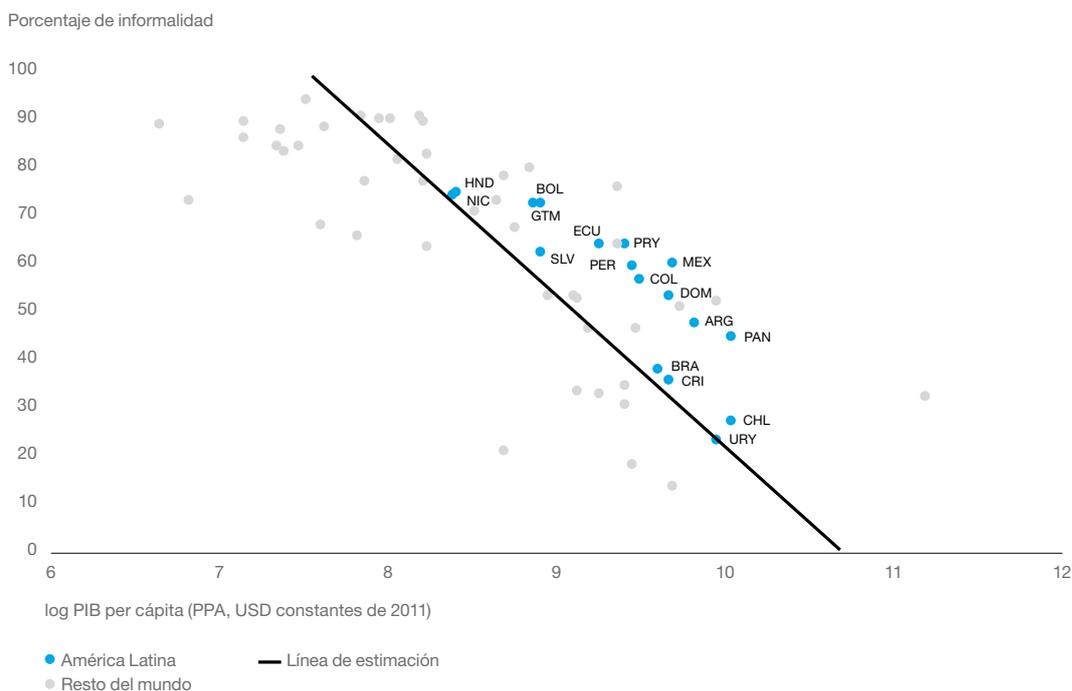
En promedio, casi el 63 % de las personas ocupadas de la región trabajan en un empleo informal, con tasas de informalidad que oscilan entre aproximadamente el 30 % de Chile y Uruguay, y el 80 % de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La informalidad se manifiesta en la alta prevalencia de los autoempleados, los cuales, en

su gran mayoría, no están afiliados a los sistemas de protección social y, en promedio, representan un 40 % de los ocupados; pero también se manifiesta en una elevada informalidad asalariada (43 % en promedio), más predominante en empresas de menos de 10 trabajadores, donde se concentran 3 de cada 4 asalariados informales.

La informalidad en los países de la región es alta incluso en comparación con países de ingresos per cápita similares. El Gráfico 3 muestra que en todos los países de América Latina, excepto Uruguay, la tasa de informalidad se encuentra por encima de la línea que representa el promedio esperado para cada nivel de ingreso. Así, destacan México, Panamá y Paraguay, con tasas de informalidad, respectivamente, 28, 24 y 23 puntos porcentuales más altas de lo esperado, así como Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y República Dominicana, donde son alrededor de 20 puntos porcentuales superiores a lo esperado. En este reporte se estima que, si los países de la región pudieran alcanzar la tasa de informalidad correspondiente a sus niveles de ingresos per cápita, esto implicaría aportes adicionales para los sistemas de pensiones y salud de aproximadamente el 0,85 % del PIB.

Gráfico 3.

Excesiva informalidad: tasa de informalidad e ingreso per cápita



Notas: La línea de estimación corresponde a los valores estimados de un modelo de regresión con efectos fijos por país para el periodo 2000-2018. Está línea, específicamente, es para el efecto fijo promedio. Los puntos mostrados corresponden al último dato disponible para cada país en la muestra. Los datos para los países de América Latina son de 2018 excepto los de Brasil (2015), Guatemala (2017), Honduras (2017), Nicaragua (2012) y México (2004).

Fuente: Cálculos propios con base en datos de OIT (2020).

Entre 2005 y 2018, la informalidad se redujo en la región, con una caída en la proporción de asalariados informales de casi 9 puntos porcentuales. Sin embargo, la importante destrucción de empleo formal vinculada a la pandemia de la COVID-19 impone desafíos en esta materia, en la medida que el mercado de trabajo no reasigne en trabajos de calidad a los trabajadores que perdieron su empleo y estos se refugien en empleos de subsistencia.

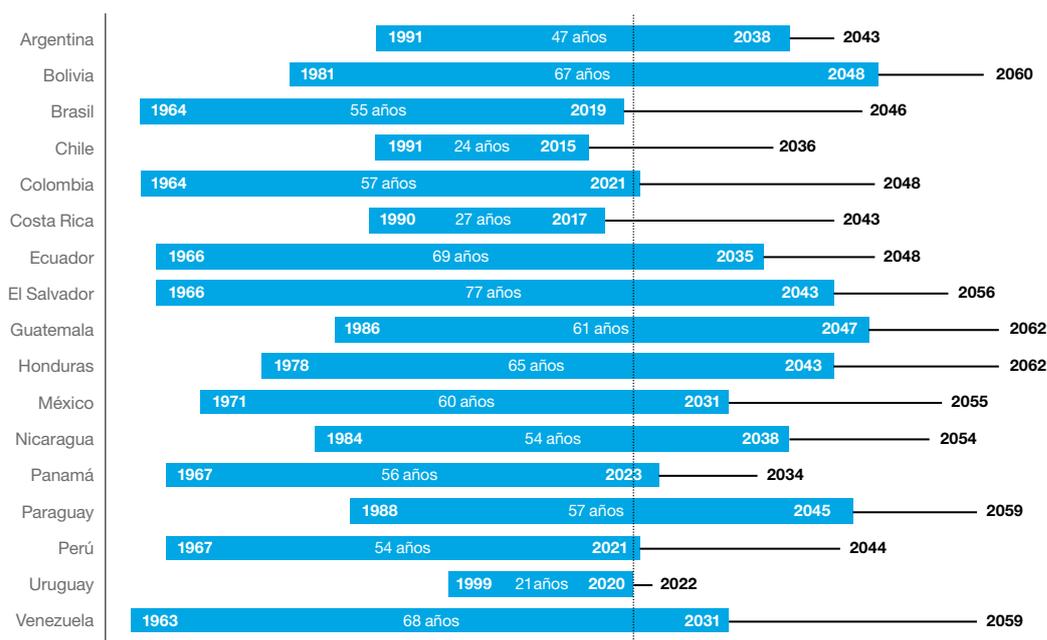
El envejecimiento y su impacto en la tasa de dependencia

El crecimiento de la población de adultos mayores se dará a expensas no solo de la población menor de 15 años, que pasará, en promedio, de más del 25 % en 2020 a menos del 14 % hacia finales del siglo XXI, sino también del grupo de población entre 15 y 65 años, que disminuirá de casi el 66 % al 55 % del total. La proporción que representa la suma de la población menor de 15 años y mayor de 65 años con relación a la población que tiene entre 15 y 64 años se define como tasa de dependencia, un índice en el que se prevé un importante cambio en lo que queda de siglo.⁵

En promedio, América Latina está acercándose al mínimo de su tasa de dependencia, la cual comenzará a crecer a partir de 2023. Sin embargo, aún faltan 40 años para que la región alcance la cifra promedio actual de la OCDE. La mayoría de los países de la región se encuentra aún con tasas de dependencia decrecientes, aunque algunos, como Chile, ya culminaron su periodo de tasa decreciente o están a punto de hacerlo, como Colombia y Perú. En contraste, en otros países, como Bolivia, Guatemala y Paraguay, la tasa de dependencia estará en su fase decreciente hasta al menos el año 2045 (ver Gráfico 4).

Gráfico 4.

Una tasa de dependencia actual favorable, pero en camino al ascenso



Notas: Las líneas horizontales negras se refieren al periodo en que la tasa de dependencia está en ascenso, desde su mínimo, hasta el nivel promedio de los países de la OCDE en 2020 (55,4). La tasa de dependencia tiene como base la población en los siguientes rangos de edad: (0-14 y 65+) / 15-64 años. La línea punteada vertical señala el año 2020.

Fuente: Cálculos propios con base en Naciones Unidas (2019b).

5. Dada una cierta productividad, los cambios en la tasa de dependencia inducen cambios en el producto por habitante, en lo que se conoce como el primer bono demográfico. La región en su conjunto parece estar cercana a llegar al mínimo de su tasa de dependencia, periodo a partir del cual el primer bono demográfico comienza a tener signo negativo.

Es decir, si bien el proceso de envejecimiento es común a todos los países, estos se encuentran en diferentes momentos de la transición demográfica. Algunos países, pasan actualmente por una etapa favorable, con una tasa de dependencia aún decreciente, lo que representa una ventana de oportunidad irrepetible para adelantar reformas en los esquemas de protección social en contextos menos adversos.

Los cambios tecnológicos y la protección social

Otra tendencia global es el avance, a diferentes velocidades, en la digitalización y automatización de los procesos productivos. Estos cambios tecnológicos pueden incidir en la provisión de protección social al afectar la estructura de ocupaciones, las trayectorias laborales y la distribución salarial. Por otra parte, pueden incrementar los empleos en modalidades de trabajo no tradicionales y con diferente propensión a contribuir al sistema de protección social. Un ejemplo de estos trabajos son los llamados empleos de plataforma.

El cambio tecnológico y las tareas rutinarias

Los avances tecnológicos pueden favorecer la sustitución de trabajadores por máquinas o la digitalización en la realización de tareas rutinarias (tanto de naturaleza manual o cognitivas simples), aumentar la productividad de algunos trabajadores en tareas no rutinarias y ampliar las oportunidades de trabajo para la realización de nuevas tareas. El primero de estos tres procesos puede causar una disminución en la recaudación de los sistemas de protección social si algunos trabajadores que realizan tareas rutinarias pierden su empleo formal o si se reduce su salario. Esto tiene implicancias no solo para los ingresos corrientes de los sistemas de pensiones y salud, sino también, de cara al futuro, para el gasto y la sostenibilidad, al incidir sobre las trayectorias laborales y con ello en el número de cotizaciones a la edad de retiro.⁶

Cabe preguntarse entonces: ¿qué proporción del empleo se concentra en ocupaciones con alto contenido rutinario en la región? y ¿qué tipos de trabajadores están más expuestos a las consecuencias de una mayor adopción de nuevas tecnologías en los procesos productivos? Según datos de la Encuesta CAF (ECAAF) 2019 (CAF, 2020), casi la mitad de los trabajadores en las ciudades de América Latina se concentra en ocupaciones con alto contenido de tareas rutinarias (47 % en promedio en las principales ciudades de la región, frente al 41 % en Estados Unidos). Esto señala una importante concentración de trabajadores en ocupaciones relativamente vulnerables a la automatización (ver Gráfico 5).

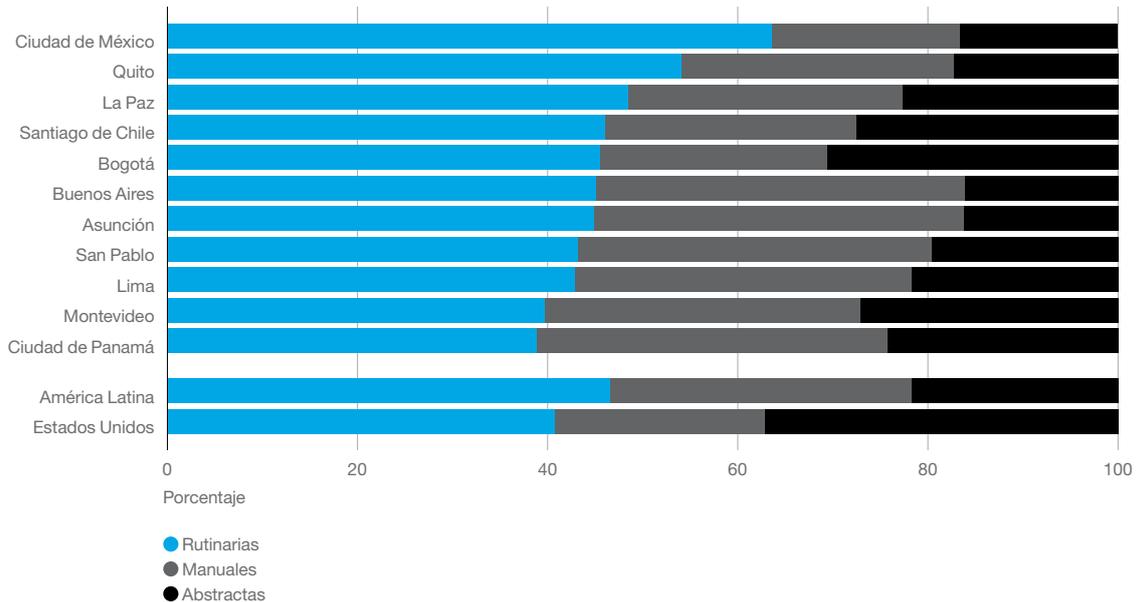
El análisis por características sociodemográficas de los trabajadores apunta a que aquellos con menos educación pueden ser los perdedores de la automatización, al estar más expuestos a ocupaciones con alto contenido rutinario y, por tanto, tener un mayor riesgo de que sus tareas sean sustituidas por máquinas. Los jóvenes también parecen ser un grupo vulnerable.⁷ El deterioro de las condiciones de empleo para estos dos grupos de trabajadores (de menor educación y jóvenes) puede erosionar el pilar contributivo de los sistemas de protección social.

6. La densidad de las contribuciones, junto con los requerimientos legales del sistema, determina si el trabajador es elegible para una pensión contributiva o no contributiva y, en el caso de que sea elegible, el tamaño del beneficio.

7. Según Brambilla, César y Falcone (2020), en Chile, la automatización de la producción reduce la demanda de ocupaciones con alto contenido rutinario y esto perjudica a los trabajadores más jóvenes, que tienen mayor probabilidad de perder su empleo que los adultos con características similares. Entre los trabajadores jóvenes, aquellos con más experiencia y habilidades logran transitar a ocupaciones no rutinarias, mientras que los que tienen menos experiencia y menos habilidades caen en el desempleo.

Gráfico 5.

Empleos vulnerables a la automatización: contenido de habilidades requeridas en las ocupaciones en ciudades de América Latina y en Estados Unidos



Notas: La clasificación de ocupaciones y generación de indicadores surgen de Acemoglu y Autor (2011) y Hardy (2016).

Fuente: Cálculos propios con base en datos de O*NET 24.2 (O*NET Resource Center, 2020), ECAF 2019 (CAF, 2020) y Occupational Employment Statistics (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2018).

El trabajo de plataformas: ¿una oportunidad?

Las innovaciones tecnológicas propician oportunidades de empleo en nuevas modalidades. Un ejemplo son los trabajos de plataformas digitales, esto es, actividades en las que la conexión entre la demanda y la oferta de servicios laborales está mediada por una plataforma en línea. Estas plataformas abarcan una diversidad de arreglos contractuales entre los distintos agentes involucrados, que van desde servicios que se proveen localmente —ejemplos típicos son los servicios de transporte (como Uber) y de entrega de productos (como Rappi)— hasta servicios que se transan y se proveen en línea —típicamente la contratación de tareas específicas (como Amazon Mechanical Turk) y servicios especializados (como Upwork).

Estos trabajos, aunque relativamente nuevos, están ganando presencia dentro del empleo total. Según datos de la ECAF 2019, en promedio, el 9,4 % de los trabajadores consultados declaró haber prestado un servicio a través de una plataforma en el último mes, mientras que el 6,7 % estaba registrado como proveedor en una plataforma, sin haber prestado ningún servicio en ese periodo. Es decir, alrededor del 16 % de los ocupados puede catalogarse como trabajador de plataforma activo o potencial. Las ciudades donde este total es mayor son Ciudad de Panamá (23 %), Bogotá (20 %) y Quito (19 %). En promedio, entre los trabajadores que prestaron servicios por medio de una plataforma en el último mes, el empleo de plataforma constituye una actividad principal en el 41 % de los casos. Los datos también señalan que los trabajadores de plataforma tienden a ser más jóvenes que el resto de los ocupados, que es más probable que sean hombres y que hayan alcanzado un mayor nivel de educación formal.

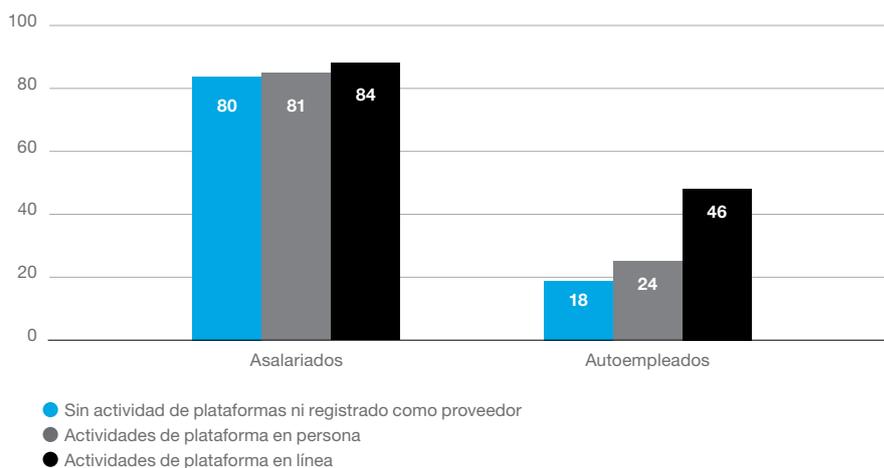
¿Están los trabajadores de plataforma más o menos afiliados a los esquemas de protección social? Al respecto, el análisis proporciona dos resultados (ver Gráfico 6). Primero, el nivel de formalidad de los trabajadores de plataforma tiende a ser mayor que el de quienes no utilizan plataformas digitales. Esto es evidente en el caso de los autoempleados, pero también ocurre, aunque en menor medida, en el empleo asalariado. Esta mayor formalidad de los trabajadores de plataforma no se explica por diferencias educativas. Las diferencias se mantienen si la comparación se hace entre individuos con el mismo nivel educativo.⁸ Segundo, dentro de los trabajos de plataforma, las tasas de formalidad de aquellos que concretan su actividad laboral en línea son mayores que las de quienes entregan o realizan sus servicios en persona.

Esta mayor propensión a la formalidad de una modalidad de empleo que se encuentra en franco crecimiento ofrece una oportunidad para mejorar el financiamiento de los esquemas de protección social. Parte de esa mayor formalidad podría estar relacionada con una fiscalización más fácil de las actividades mediadas por plataformas digitales. Esta facilidad de fiscalización ayuda a lidiar con dos problemas clásicos que dificultan la incorporación de los trabajadores autónomos a los regímenes contributivos: la dificultad para determinar la base para el cálculo del monto de las contribuciones y las posibilidades de subdeclaración de los ingresos o las actividades.

Gráfico 6.

Trabajadores de plataforma más orientados a la formalidad en las principales ciudades de América Latina

Porcentaje de trabajadores con aportes



Notas: Cada barra muestra el porcentaje de trabajadores con aportes a la seguridad social. No se incluyen los trabajadores que declaran haber realizado actividades de plataforma tanto en persona como en línea por tratarse de pocos casos (1,7 %).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ECAF 2019 (CAF, 2020).

8. La probabilidad de realizar aportes a la seguridad social es seis puntos porcentuales más alta para los trabajadores de plataforma que para los trabajadores que no utilizan plataformas, condicionando por la categoría ocupacional (asalariado, autoempleado o empleador), el nivel de educación, el grupo de edad, el sexo y la ciudad de residencia del trabajador.

Trayectorias laborales discontinuas y sus implicaciones para el acceso a los servicios de protección social

La fotografía de la informalidad laboral, aunque elocuente, es insuficiente para entender plenamente las implicaciones que esta tiene para la provisión de seguridad social. También es necesario un análisis de las trayectorias laborales, ya que estas definen cuán estable en el tiempo son las adscripciones de los trabajadores a la formalidad y, por tanto, a los beneficios que brinda la protección social contributiva, así como cuántas contribuciones a la seguridad social acumulan los trabajadores durante su vida laboral, lo que define sus beneficios jubilatorios contributivos.

Con base en datos provenientes de los registros administrativos de los sistemas de seguridad social, en el reporte se analizan los patrones de contribución durante las trayectorias laborales en cuatro países: Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay. La información tiene periodicidad mensual y la ventana de tiempo de los datos varía según el país: 13 años en Brasil (2005-2017) y Ecuador (2006-2018), y 20 años en Argentina y Uruguay (en ambos casos, 1996-2015).⁹

El análisis sugiere, en primer lugar, que existe una alta rotación entre situaciones de contribución y no contribución. Del total de personas registradas en el sistema en un determinado mes, las que pasan a estar no registradas en el mes siguiente son el 3,7 % en Argentina, el 2,8 % en Brasil, el 2,7 % en Ecuador y el 3,5 % en Uruguay. Estas tasas implican que, a lo largo de un año cualquiera, alrededor del 35 % de los trabajadores cubiertos cae en situaciones sin cobertura en Argentina y Uruguay, mientras que en Brasil y Ecuador dicha cifra se ubica alrededor del 29 %.¹⁰ Por su parte, del total de personas que en un determinado mes no están registradas en la seguridad social, la proporción que pasa a estar registrada en el mes siguiente es de 1,6 % en Argentina, 2,6 % en Brasil, 2,3 % en Ecuador y 3,1 % en Uruguay. Esto implica que en cada año, en promedio, entre el 18 % de los trabajadores informales en Argentina y hasta el 31 % en Uruguay, transitan hacia una situación de cobertura; cifras que para Brasil y Ecuador se encuentran alrededor del 25 %.

Esta dinámica a su vez se traduce en una corta duración de los períodos de contribución continua. La duración promedio de cada uno de estos períodos es de solo 26 meses en Argentina, 27 meses en Uruguay, 29 meses en Brasil y 32 meses en Ecuador. Además, la mitad de las duraciones son de apenas 6 meses en Argentina y Uruguay, y de 12 meses en Brasil y Ecuador. Estos datos evidencian, una vez más, la alta inestabilidad laboral característica de la región.

La elevada rotación entre situaciones con contribución y sin ella y la corta duración de los períodos de contribución implican que el tiempo acumulado de contribución a lo largo de la vida laboral es reducido. En promedio, un trabajador estuvo registrado el 35 % del tiempo de su trayectoria laboral en Argentina, el 51 % en Brasil, el 47 % en Ecuador y el 50 % en Uruguay. Sin embargo, este promedio esconde un hecho clave: pocos aportan casi todo el tiempo y muchos aportan poco tiempo (Gráfico 7). El 50 % de los trabajadores en Argentina aportan menos de un cuarto del tiempo que podrían haber contribuido al sistema. Esta proporción asciende al 34 % en Ecuador, el 30 % en Uruguay y el 28 % en Brasil. En el otro extremo, la proporción de personas que ha contribuido durante tres cuartas partes o más de su trayectoria laboral es del 15 % en Argentina, el 23 % en Ecuador, el 27 % en Uruguay y el 29 % en Brasil. Como se verá más adelante, estos resultados implican que una parte importante de la fuerza laboral corre el riesgo de no acumular el mínimo de años de contribución necesario para acceder a una pensión contributiva.

9. Debido a una restricción propia de los datos disponibles, el cálculo para Argentina se realiza solo para transiciones laborales desde y hacia el empleo asalariado del sector privado, sin poder distinguir si la transición es desde o hacia un empleo público, el desempleo, un empleo informal o el cuentapropismo.

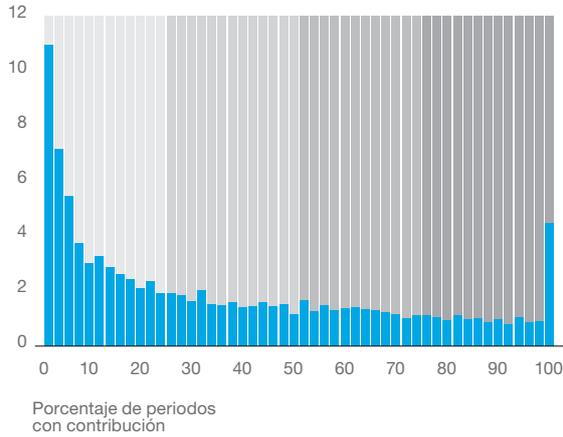
10. Levy (2019) documenta este mismo panorama de elevada rotación para el caso de México.

Gráfico 7.

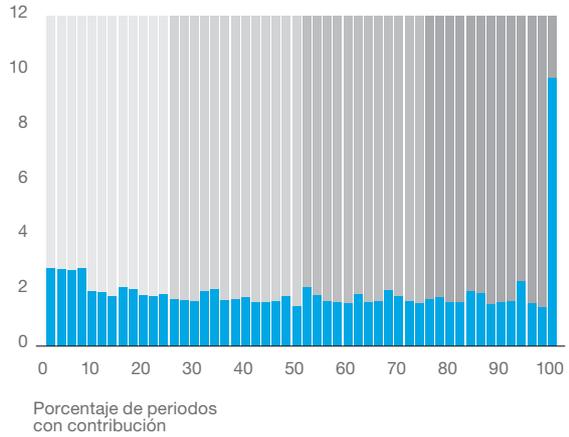
Muchos trabajadores aportan poco tiempo: densidad de las contribuciones a la seguridad social

Panel A. Argentina

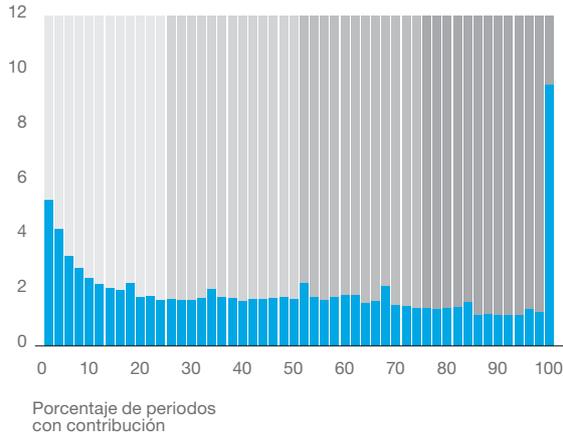
Porcentaje de personas

**Panel B. Brasil**

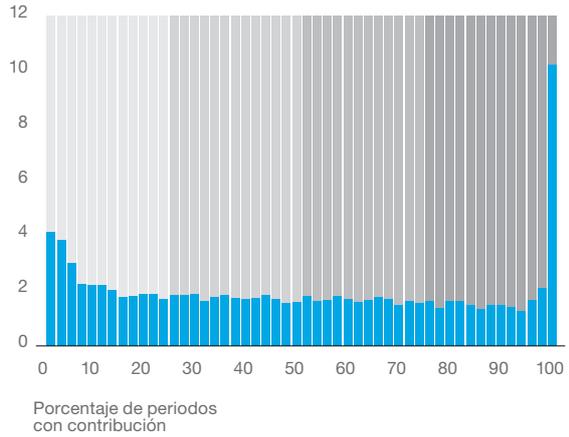
Porcentaje de personas

**Panel C. Ecuador**

Porcentaje de personas

**Panel D. Uruguay**

Porcentaje de personas



Fuente: Elaboración propia con base en los registros administrativos de la seguridad social de cada país.

Los sistemas de protección social en la región

Los sistemas de pensiones

Los sistemas de pensiones tienen como objetivo, por un lado, permitir a las personas contar con ingresos luego del retiro a cambio de realizar aportes durante su vida laboral y, por otro, evitar situaciones de pobreza en la vejez. En un contexto de envejecimiento, estos sistemas adquieren cada vez mayor importancia para el bienestar, pero, a su vez, implican importantes retos para la sostenibilidad fiscal de los países.

El envejecimiento hará que las pensiones sean aún más relevantes para el bienestar en la región, en la medida que incrementa la proporción de población cuya principal fuente de ingresos es una pensión. La contracara es un mayor gasto y un menor ingreso agregado de los sistemas de pensiones y, por tanto, mayores desafíos de sostenibilidad fiscal.

Los distintos países de la región organizan la provisión de sus pensiones de forma muy distinta. Para describir la organización general del componente contributivo de los sistemas de pensiones en la región, resulta útil introducir dos clasificaciones binarias. Por un lado, el financiamiento de las pensiones contributivas puede ser de reparto o capitalización. En los sistemas de reparto, las pensiones actuales se financian con los aportes de los trabajadores en actividad, mientras que en los sistemas de capitalización, en cambio, cada pensión se financia con los aportes acumulados por cada jubilado durante su vida laboral. Por otro lado, la determinación de los montos de las pensiones contributivas puede ser de beneficio o contribución definida. En beneficio definido, los montos de las pensiones dependen de una combinación de salarios pasados y años de contribución, pero no necesariamente guardan relación con lo aportado por cada trabajador. Lo contrario sucede en los sistemas de contribución definida, donde el sistema especifica cuánto deben aportar los trabajadores y luego el importe de la pensión surge de la distribución durante la vejez de los aportes acumulados durante la vida laboral. En general, los sistemas de reparto están asociados con beneficios definidos, mientras que en los sistemas de capitalización el monto de la pensión depende de los aportes realizados (contribución definida).

En los sistemas de pensiones contributivos de Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay y Venezuela predominan los componentes de reparto y beneficio definido, y en Bolivia, Chile y México, los componentes de capitalización. Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay, por su parte, tienen regímenes mixtos, en los que coexisten componentes de capitalización y reparto. En Costa Rica, Panamá y Uruguay los componentes de capitalización y reparto son complementarios, en el sentido de que parte del monto de una determinada pensión puede ser financiado por el componente de capitalización y otra parte por el componente de reparto. En Colombia y Perú, en cambio, dichos componentes son excluyentes, de manera que cada pensión se financia exclusivamente con uno u otro componente, lo que implica, a su vez, que los trabajadores deben elegir a cuál de los dos componentes aportar.

Además de las pensiones contributivas, que principalmente están asociadas al objetivo de ahorro para la vejez, todos los países de la región, excepto República Dominicana, cuentan con algún tipo de pensión no contributiva, la cual responde al objetivo de reducción de la pobreza. Estas pensiones tuvieron una expansión muy importante en la región en las primeras dos décadas de este siglo. Entre 2000 y 2016, el número de países con pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe pasó de 7 a 26 y en al menos diez países la proporción de adultos mayores que cobra estas pensiones aumentó más de 20 puntos porcentuales.

En general, para acceder a una pensión no contributiva en la región, los adultos mayores deben demostrar tener ingresos por debajo de cierto umbral o no cobrar una pensión contributiva. En estos casos se habla de pensiones no contributivas focalizadas. Las únicas excepciones a estos criterios focalizados de acceso

a las pensiones no contributivas son Bolivia y México, donde todos los adultos mayores de 60 años, en el primer país, y de 65 años, en el segundo, tienen derecho a una pensión de este tipo.

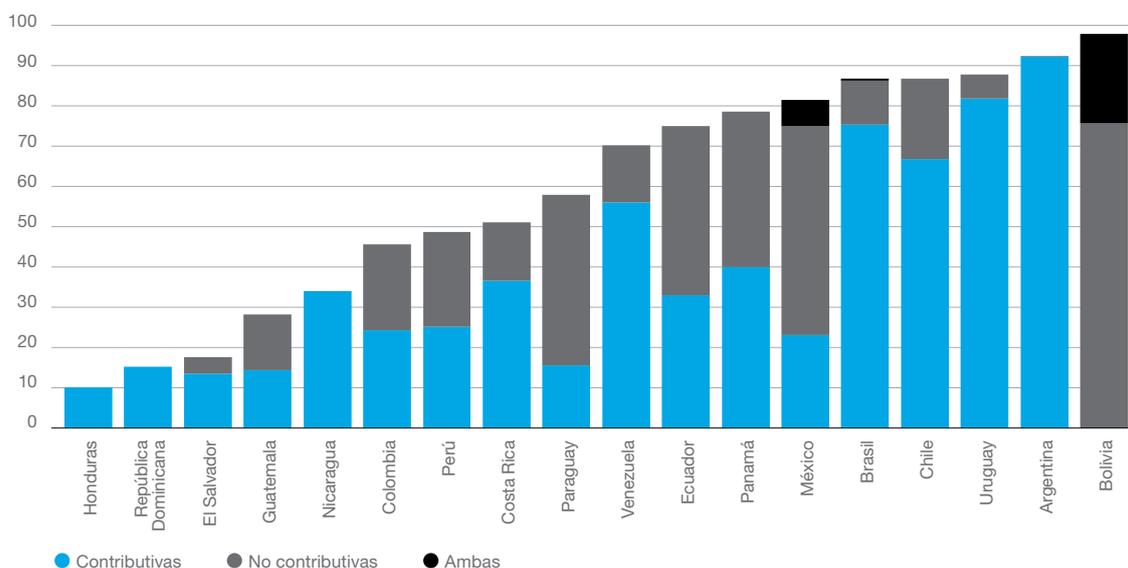
Cobertura de las pensiones

Así como los países de la región presentan diseños institucionales muy distintos para proveer sus pensiones, existe una gran heterogeneidad en la proporción de adultos mayores que cobran una pensión en cada uno de ellos. Esta heterogeneidad, sin embargo, no tiene una asociación directa con el modo de financiación del sistema, ya sea de capitalización, de reparto o mixto.

El Gráfico 8 muestra la proporción de mayores de 65 años que cobra una pensión en cada país, distinguiendo a su vez entre la proporción que cobra pensiones no contributivas, contributivas y de ambos tipos. Los seis países con mayor cobertura, todos con valores por encima del 80 %, tienen arquitecturas muy distintas. Por un lado, el país de mayor cobertura, Bolivia, logra niveles propios de países desarrollados, fundamentalmente a través de un programa universal de pensiones no contributivas, que funciona junto con un componente de pensiones contributivas de capitalización. De manera similar, México logra niveles importantes de cobertura con pensiones no contributivas de amplio alcance y contributivas de capitalización. Por otro lado, Argentina y Brasil alcanzan una amplia cobertura en el marco de sistemas de reparto con componentes no contributivos de menor magnitud. En el caso de Uruguay, se trata de un sistema contributivo mixto, que se apoya en una cobertura menor de las pensiones no contributivas. Por último, Chile tiene una elevada cobertura de sus pensiones contributivas de capitalización, que se complementan con pensiones no contributivas que alcanzan alrededor de un quinto de los mayores de 65 años. Esta diversidad en la relación entre arquitectura del sistema de pensiones y alcance de su cobertura se aprecia también en el resto de los países, que obtienen menores niveles de cobertura.

Gráfico 8.

Desafíos de cobertura heterogéneos: proporción de personas de 65 años o más que cobra una pensión por países, 2017



Nota: En el caso de Argentina se clasifican las pensiones derivadas de las distintas moratorias como contributivas.

Fuente: Elaboración propia con base en datos administrativos reportados en Arenas de Mesa (2019).

Solo los países con menor informalidad, como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, pueden alcanzar niveles elevados de cobertura basados en las pensiones contributivas.¹¹ En el resto de los países, alcanzar niveles elevados de cobertura requiere necesariamente contar con pensiones no contributivas de amplio alcance, como muestran los casos ya mencionados de Bolivia, México y, también en buena medida, de Ecuador y Panamá, dos países con más de dos tercios de los mayores de 65 años cobrando pensiones no contributivas. Esta relación entre formalidad y pensiones contributivas y no contributivas se verifica también dentro de los países entre distintos tipos de trabajadores. Entre los trabajadores con menor educación y nivel de ingresos, la elevada informalidad implica que las pensiones contributivas son de difícil acceso y, por tanto, su cobertura de ingresos durante la vejez depende fundamentalmente del acceso a pensiones no contributivas.

Si bien la informalidad ciertamente limita el alcance potencial de la cobertura de las pensiones contributivas, existe un aspecto clave de las reglas de acceso a estas pensiones que impone un límite adicional. Se trata de los años de aporte mínimos requeridos para cobrar una jubilación. Para este reporte, se realizó un ejercicio de simulación en base a los registros administrativos de la seguridad social de Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay, cuyos resultados se presentan en el Gráfico 9.¹² Esos resultados muestran la importancia que tienen los años mínimos de aporte a la hora de determinar la cobertura de las pensiones contributivas. En Argentina y Uruguay, dos países que en su régimen principal de jubilación requieren 30 años de aportes para poder acceder a una pensión contributiva, reducir dicho requisito a 15 años incrementaría la cantidad de trabajadores que alcanza a los 65 años de edad el mínimo de años requeridos en 45 y 55 puntos porcentuales, respectivamente.¹³ En el caso de Ecuador, la simulación indica que el requisito mínimo vigente de 15 años de aporte a los 65 años de edad permitiría a casi un 90 % de los trabajadores acceder a la jubilación, y lo mismo sucedería en Brasil si el mínimo para los varones de redujera de 20 a 15 años (para las mujeres ya es 15). Además de Argentina y Uruguay, los años mínimos de aporte son demasiado elevados en el componente de reparto de Colombia (25 años), en México (24 en el sector privado y 25 en el sector público), en Panamá (20 años) y en Paraguay (25 años).

Dada la relevancia del trabajo por cuenta propia en la región y la baja proporción de cuentapropistas que contribuye a los sistemas de pensiones, una clave para alcanzar niveles más altos de cobertura es lograr mayores niveles de aporte entre estos trabajadores. Una herramienta para lograrlo es la obligatoriedad en la realización de aportes para los cuentapropistas, al igual que lo es para los asalariados. En Bolivia, México, Paraguay y Perú los trabajadores por cuenta propia no tienen obligación de realizar aportes jubilatorios. Según datos de la ECAF 2019, la obligatoriedad de los aportes tiene una contrapartida clara, tanto en las diferencias de años de aporte acumulados como en la expectativa de jubilación entre cuentapropistas y asalariados privados. Mientras que en los países con aportes obligatorios los años acumulados por los trabajadores por cuenta propia son 33 % menos que los de los asalariados, en las ciudades donde los aportes no son obligatorios la diferencia es del 46 %.¹⁴ De la misma forma, mientras que en el primer grupo la diferencia entre cuentapropistas y asalariados privados en cuanto a quiénes esperan recibir jubilación es de 21 puntos porcentuales, en el segundo grupo es de 29 puntos porcentuales. La experiencia previa de países que implementaron la obligatoriedad de aportes apunta también en el mismo sentido (Argentina, Brasil,

11. En Argentina la elevada cobertura de pensiones contributivas se debe a las reiteradas moratorias previsionales, según las cuales se permite acceder a una jubilación sin haber alcanzado el mínimo de años de aporte requerido a cambio de realizar las contribuciones faltantes como descuentos de la jubilación.

12. Como se mencionó en el pie de página 9, para el caso de Argentina la información solo se refiere a trabajadores del sector privado. Para evaluar cuál es el efecto de esta restricción, se realizó un ejercicio en Brasil, Ecuador y Uruguay tomando solamente las relaciones laborales para estos trabajadores. Los resultados indican que utilizar solo información de asalariados del sector privado lleva a una subestimación de la proporción de trabajadores que acumula 30 años de aportes de 5,6 puntos en Brasil, de 12,6 puntos en Ecuador y de 12,3 puntos en Uruguay. Si bien estas magnitudes son significativas, trasladadas al caso argentino convalidan la conclusión de que el requisito de años de aporte de dicho país resulta exigente.

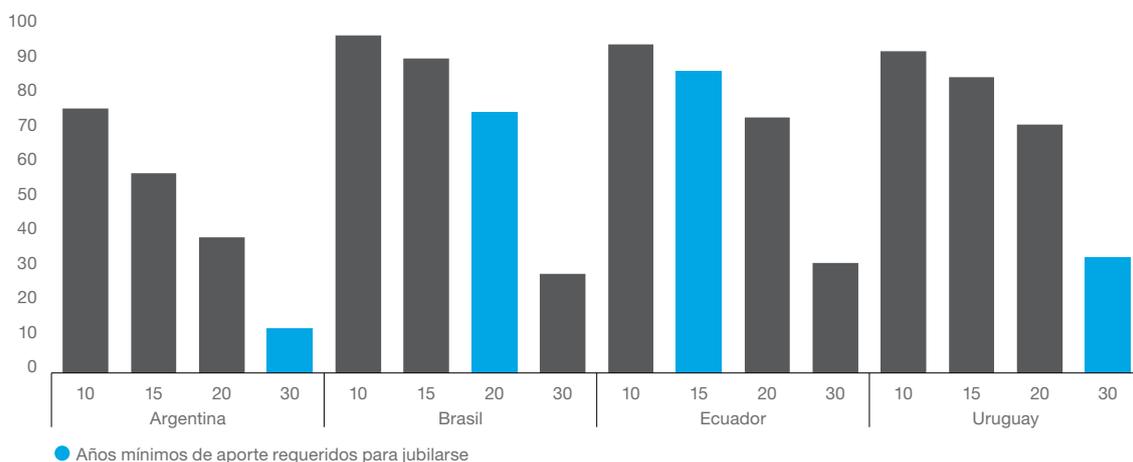
13. En la práctica, tanto en Argentina como en Uruguay se han implementado diversas flexibilizaciones *ad-hoc* de los requisitos para acceder a una pensión contributiva. Esto es clave para compatibilizar la elevada cobertura de las pensiones contributivas que se muestra en el Gráfico 8 con la baja proporción de trabajadores que alcanzaría el mínimo de años según el Gráfico 9.

14. En ambos casos se consideran los trabajadores de 45 a 64 años.

Chile y Uruguay). Además de la obligatoriedad, las experiencias de Argentina, Brasil y Uruguay muestran el potencial de la introducción de regímenes simplificados de aportes para estos trabajadores a fin de lograr mayores niveles de cobertura.

Gráfico 9.

Informalidad y años mínimos de aporte elevados restringen la cobertura: simulación de la proporción de asalariados que alcanza 10, 15, 20 y 30 años de aportes a los 65 años



Nota: Ver Alves, Brassiolo y Martínez-Correa (2020) para mayor detalle sobre fuentes de datos y metodología. En el caso de Argentina, la simulación solo tiene en cuenta los años de aporte de los trabajadores como asalariados privados. En el resto de los países se incluyen también los aportes como asalariados públicos y algunas modalidades de trabajadores por cuenta propia. Los años mínimos requeridos en el caso de Brasil corresponden a los varones. Para las mujeres el mínimo es de 15 años. En Ecuador, los años mínimos se refieren a los requeridos para jubilarse a los 65 años de edad. Para jubilarse a los 60 años, el mínimo en dicho país es de 30 años y, para jubilarse a los 70 años, el mínimo es de 10 años. En Uruguay, las mujeres computan un año extra de aporte por cada hijo, lo que implica que el valor del gráfico se reduce para las mujeres con hijos. Las proporciones reportadas provienen de aplicar una metodología idéntica entre todos los países. Metodologías alternativas han arrojado proporciones mayores o menores según el país pero manteniéndose la conclusión cualitativa de que el requisito de 30 años de aporte excluiría del acceso a pensiones contributivas a proporciones muy importantes de los trabajadores (ver por ejemplo Forteza *et al.* (2009) y de Melo *et al.* (2019)).

Fuente: Elaboración propia con base en los registros administrativos de la seguridad social.

Los montos de las pensiones

Los montos de las pensiones pueden evaluarse en función de los dos objetivos de los sistemas de pensiones: proveer un mecanismo de ahorro que permita contar con ingresos durante la etapa de retiro y evitar situaciones de pobreza entre los adultos mayores.

La tasa de reemplazo es un indicador de uso común para evaluar los montos de las pensiones según el primer objetivo. Dicha tasa se define como el cociente entre la primera pensión recibida y el ingreso laboral previo a la jubilación y, por tanto, muestra si la capacidad de consumo que otorga la pensión es similar a la que proporcionaba el salario.

Las tasas de reemplazo que se estiman en el reporte confirman lo que es ya un hecho estilizado en la región: dichas tasas son significativamente mayores en los sistemas de pensiones de beneficio definido y reparto que en los sistemas de contribución definida y capitalización, mientras que los regímenes mixtos de tipo complementario se colocan en una posición intermedia. El patrón de mayores tasas de reemplazo en reparto que en capitalización también se cumple entre los regímenes de los dos países con sistemas mixtos de tipo excluyente (Colombia y Perú).

Tomando como referencia la tasa de reemplazo promedio para los países de la OCDE, que se ubica en el 59 %, los países con regímenes de reparto de la región se ubican en general por encima, y por tanto no presentarían problemas de suficiencia de sus montos. Las tasas de reemplazo de los regímenes de capitalización, en cambio, se ubican bastante por debajo del promedio de la OCDE, lo que apunta a potenciales problemas de suficiencia. En este segundo grupo, Chile y México comparten la característica de tener tasas de contribución sobre los salarios relativamente bajas, lo que explica parte de sus problemas de suficiencia.

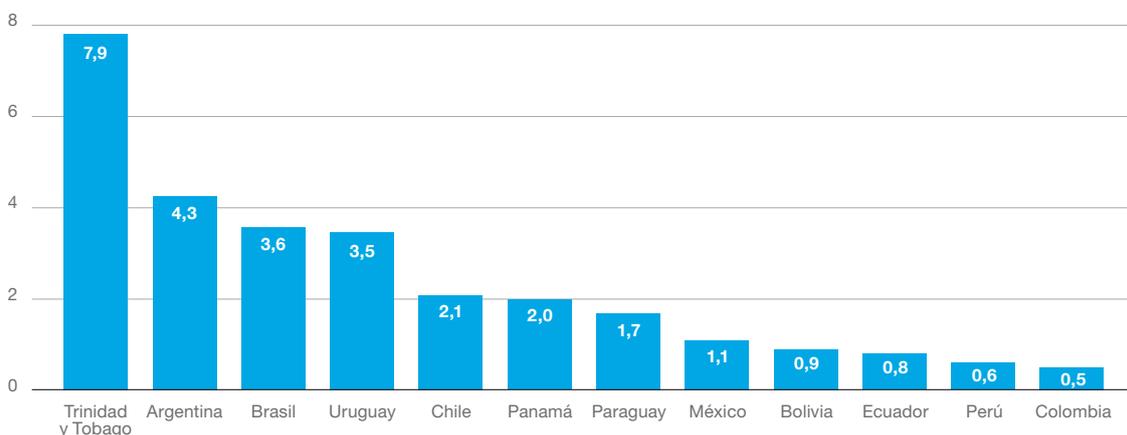
Como se señaló antes, en el contexto de alta informalidad que caracteriza a la región, las pensiones no contributivas son una herramienta clave para disminuir la pobreza. El análisis de los montos de estas pensiones es, por tanto, fundamental para saber si estos son suficientes desde la perspectiva del objetivo de evitar situaciones de pobreza. Las pensiones no contributivas marcan además un piso para las pensiones contributivas, por lo que su análisis también resulta informativo para evaluar el potencial de las pensiones contributivas para reducir la pobreza.

El Gráfico 10 presenta los montos de las pensiones no contributivas en los distintos países en relación a una línea de pobreza de USD 4 por día, medidos en paridad de poder adquisitivo (PPA). En Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, el importe de la pensión no supera el de la línea de pobreza, aunque en Ecuador existe una pensión más generosa para los adultos mayores con pocos ingresos. En los países de mayor ingreso de la región, como Argentina, Chile, México, Panamá y Uruguay, la línea de USD 4 por día puede ser muy poco exigente. Para evaluar si los montos de las pensiones no contributivas en estos países son suficientes con relación al nivel promedio de ingresos de la economía, se computa el monto de estas pensiones respecto al PIB per cápita. Según este cálculo, existe margen para mejorar la suficiencia de estas pensiones en Chile, México y Panamá.

Gráfico 10.

Pensiones no contributivas insuficientes en algunos países: monto de las pensiones no contributivas con relación a línea de pobreza de USD 4 por día, 2017

Relación con línea de pobreza



Notas: Los datos son de 2018, excepto para México, que corresponden a enero de 2019. En el caso de Colombia, los montos varían según el municipio. Se toma el monto mayor, sin considerar Bogotá, ya que es el valor más común entre los municipios. En el caso de Trinidad y Tobago, el monto varía dependiendo del ingreso y se toma como referencia el mayor valor. En Ecuador, el valor se refiere al programa denominado Pensión para Adultos Mayores, que es el programa no contributivo con mayor número de beneficiarios.

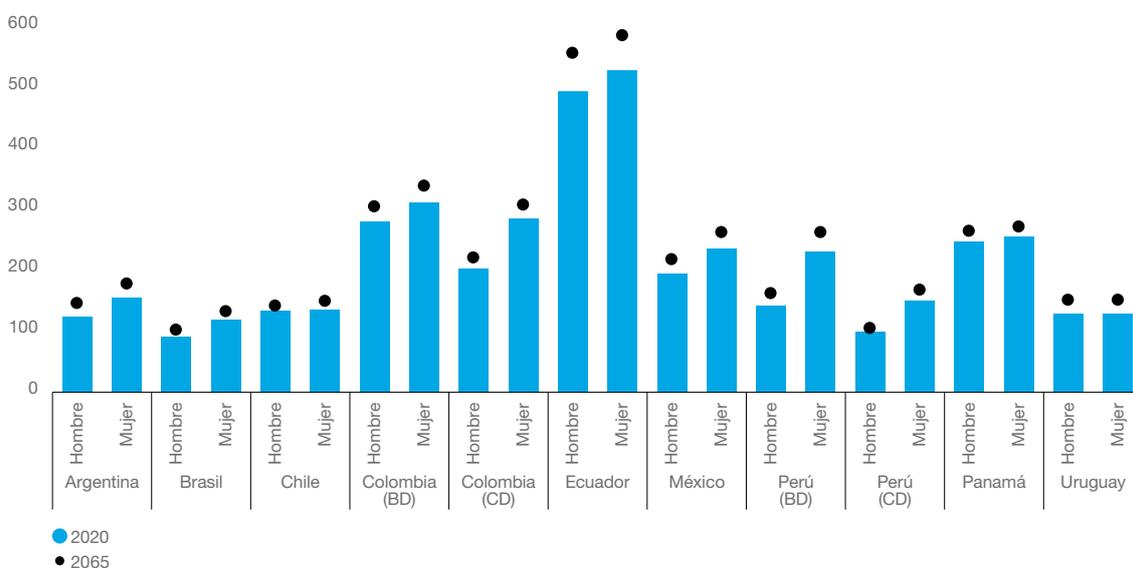
Fuente: Elaboración propia en lo que respecta a los montos de las pensiones; el PIB per cápita ajustado por la paridad de poder adquisitivo es con base en Banco Mundial (2020).

El equilibrio entre las contribuciones de hoy y las pensiones del mañana

¿Cómo es el flujo total de pensiones recibidas en la vejez en relación con el flujo total de aportes que realiza un trabajador durante toda su vida laboral? En el reporte se realizó un ejercicio de simulación de contribuciones y pensiones para un trabajador promedio en cada país¹⁵ y los resultados muestran que Brasil (luego de la reforma de 2019), Brasil (luego de la reforma de 2019) y Perú en su pilar de capitalización son los únicos países con regímenes contributivos relativamente autosuficientes para el trabajador promedio, con ratios que están por debajo o en torno al 100 % (ver Gráfico 11).¹⁶ Argentina, Chile y Uruguay se ubican en una posición intermedia, con ratios que están entre 10 y 40 puntos porcentuales por encima del 100 %. En el resto de los casos, y especialmente en Ecuador y en el pilar de beneficio definido de Colombia, los ratios aparecen enormemente desbalanceados, lo que sugiere la necesidad de ajustes en las fórmulas de cálculo de las pensiones.

Gráfico 11.

Ratios entre el total de prestaciones y contribuciones de asalariados desequilibrados en 2020 y más aún en 2065



Notas: En Brasil, Chile y Colombia los ratios corresponden a pensiones contributivas que se obtienen con un número de años de aporte promedio, calculado con las tasas de empleo y formalidad promedio de cada país. En el resto de los países dicho cálculo arroja un número de años inferior al mínimo requerido y por esto los ratios corresponden a los años de aporte mínimos de cada país. Se proporcionan datos separados para beneficio definido (BD) y contribución definida (CD) en los casos de Colombia y Perú. Los ratios de BD en este último país corresponden al promedio de años de aporte en el caso de los asalariados y al mínimo de años de aporte en el caso de los independientes. Las estimaciones para 2065 tienen en cuenta las previsiones de esperanza de vida.

Fuente: Elaboración propia con base en Allub, Alves y López (2020).

Además de los cálculos para los asalariados, el reporte presenta un ejercicio similar para los trabajadores por cuenta propia, que mostró ratios enormemente desequilibrados en la mayoría de los países, con las

15. El ejercicio construye salarios y años de aporte promedio de los trabajadores a partir de lo observado en las encuestas de hogares de los distintos países. En los casos en que los años de aporte promedio no alcanzan el mínimo de años requeridos para jubilarse en el país, se muestra el resultado de un trabajador que completa exactamente el mínimo de años de aporte. Esto sucede en Argentina, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Ver Allub, Alves y López (2020) para un mayor detalle de este ejercicio.

16. En el caso de Brasil, estos cálculos corresponden a las nuevas reglas de jubilación y aportes establecidas en la reforma de 2019. Si bien, en principio, el ratio en los regímenes de capitalización debería ser del 100 % por definición, en todos los países que tienen este tipo de régimen existen complementos que el Estado realiza a las pensiones cuando estas no alcanzan determinados montos mínimos.

prestaciones superando las contribuciones en promedio entre 6 y 7 veces. Este enorme desbalance se debe tanto a aportes que son muy bajos como a la existencia frecuente de pensiones mínimas relativamente altas en los sistemas contributivos que se aplican a estos trabajadores.

El Gráfico 11 también presenta los ratios entre prestaciones y contribuciones simulados según la esperanza de vida prevista para 2065, ilustrando así la amenaza que supone el envejecimiento para la sostenibilidad financiera de los sistemas. Los países con ratios más equilibrados en la actualidad (Brasil, el componente de contribución definida de Perú y Uruguay) tienen incrementos de los ratios hacia 2065 que están en el orden de los 10 puntos porcentuales, mientras que los países con ratios más desequilibrados (Ecuador y el componente de beneficio definido de Colombia) muestran incrementos considerablemente más abultados.

Lineamientos de política para los sistemas de pensiones

El diseño de los sistemas de pensiones en la región debería seguir tres líneas generales, que son independientes de si los sistemas tienen una arquitectura de capitalización, de reparto o mixta. Primero, todos los adultos mayores deberían contar con un ingreso mínimo suficiente. Este primer lineamiento cuenta con una aprobación importante en la ciudadanía de la región de acuerdo con la ECAF 2019 (ver Cuadro 1). En promedio, más del 55 % de los encuestados está “totalmente de acuerdo” (y 75 % al menos de acuerdo) con que las pensiones otorguen un ingreso mínimo a todos los adultos mayores independientemente de cuánto hayan aportado.

En términos de cobertura de las pensiones, excepto en Bolivia, donde ya es casi universal, este primer lineamiento implica continuar con el proceso de expansión de las pensiones no contributivas en todos los países. En el reporte se estima que alcanzar una cobertura universal utilizando los programas de pensiones no contributivas que ya existen en cada país tendría un costo promedio del 0,24 % del PIB (ver el Cuadro 2 en la pág. 32). Esa cantidad varía entre países dependiendo de cuán generosos sean los montos de los programas existentes, qué proporción de la población reste por cubrir y cuál sea la proporción de adultos mayores en el total de la población. Además de extender la cobertura, en algunos países donde los importes de estas pensiones son demasiado bajos, este primer lineamiento general implica reforzar los montos de las pensiones no contributivas.

Un segundo lineamiento general es que el componente contributivo de las pensiones tienda a estar equilibrado en términos financieros. En lo que respecta al respaldo a este segundo lineamiento general en las opiniones de la población, si bien está ligeramente más dividido que el de jubilación mínima, también obtiene un apoyo importante el principio de que la jubilación sea proporcional a los aportes que los trabajadores realizaron en su vida laboral, particularmente en Montevideo, Ciudad de Panamá y Buenos Aires (Cuadro 1).

Nuestro análisis de los ratios actuariales de los distintos sistemas mostró déficits muy importantes en las pensiones contributivas de Ecuador y en los componentes de beneficio definido de Colombia y Perú, déficits que además se ampliarán debido al envejecimiento. En el caso de Colombia, la tasa de aportes ya es relativamente alta, por lo que eventuales correcciones podrían venir del monto de las prestaciones y de la edad mínima de retiro. En el caso de Perú y Ecuador, en cambio, las tasas de aporte son de las más bajas de la región e incrementarlas puede ser una forma viable de mejorar la sostenibilidad financiera de sus sistemas.

Nuestras simulaciones de ratios actuariales muestran que el incremento de un año en la edad mínima de retiro tiende a disminuir dichos ratios entre 5 y 10 puntos para los asalariados. Por tanto, en los países donde las edades mínimas no han convergido aún al estándar de los 65 años, esta es una herramienta poderosa para mejorar la sostenibilidad financiera de los sistemas.¹⁷ Esto implica considerar incrementos en la edad

17. Una edad de 65 años es el valor más común para los varones en la región y el valor más común para varones y mujeres en los países de la OCDE.

mínima de jubilación para ambos sexos en Ecuador, Paraguay y Uruguay y la de las mujeres en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Panamá.

Cuadro 1.

Ciudadanos apoyan la existencia de una pensión mínima y que las pensiones se incrementen según lo aportado

Región	Panel A. Opinión sobre concesión de pensión mínima independientemente de aportes (porcentaje de respuestas)					Panel B. Opinión sobre el monto de la pensión (porcentaje de respuestas)				
	Respuesta					Respuesta				
	1 Totalmente en desacuerdo	2	3	4	5 Totalmente de acuerdo	1 Igual para todos	2	3	4	5 Proporcional al aporte
Asunción	5,2	1,4	4,0	9,4	80,0	44,8	2,4	7,9	8,7	36,2
Bogotá	6,0	5,2	12,4	23,2	53,2	25,8	4,6	15,2	23,7	30,8
Buenos Aires	6,5	3,8	11,9	19,3	58,5	28,0	2,8	11,6	15,3	42,3
Ciudad de México	5,2	5,0	14,8	29,3	45,7	20,3	9,8	19,3	27,2	23,4
Ciudad de Panamá	14,4	6,0	11,0	19,0	49,6	22,8	5,0	10,3	14,8	47,1
La Paz	4,8	6,0	15,9	27,2	46,2	25,4	5,5	21,5	21,0	26,7
Lima	4,4	5,8	12,0	37,0	40,8	18,9	10,7	19,4	25,8	25,2
Montevideo	12,3	2,4	10,7	15,0	59,6	17,9	3,5	11,6	17,6	49,4
Quito	11,0	5,4	15,7	18,1	49,8	23,6	7,8	18,6	17,5	32,5
San Pablo	6,9	3,2	7,7	17,1	65,1	30,5	4,6	9,2	16,8	38,9
Santiago de Chile	4,9	3,7	15,3	13,1	62,9	34,5	11,5	26,4	14,5	13,1
Promedio	7,4	4,4	11,9	20,7	55,6	26,6	6,2	15,5	18,4	33,2

Notas: La pregunta que corresponde al panel A es: En una escala del 1 al 10 donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" y 10 es "Totalmente de acuerdo", ¿qué tan de acuerdo está usted con la afirmación: "El estado debe otorgar un ingreso mínimo a todos los adultos mayores independientemente de cuánto hayan aportado"? La pregunta del panel B es: En una escala del 1 al 10 donde 1 significa que las jubilaciones deben ser iguales para todos y donde 10 significa que la jubilación debe ser proporcional a los aportes que cada uno realizó en su vida laboral. ¿dónde ubica usted su opinión en esta escala? Para el cuadro se hace la siguiente recodificación en la escala de respuestas: (1 = 1) (2 al 4 = 2) (5 al 6 = 3) (7 al 9 = 4) (10 = 5).

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la ECAF 2019 (CAF, 2020).

El tercer lineamiento se refiere a aspectos más específicos del diseño de las pensiones contributivas, con un foco especial en los incentivos para aportar que ofrecen los distintos sistemas. Por un lado, sería saludable que los países con años mínimos de aporte elevados los redujeran. De lo contrario, porciones sustantivas de la fuerza de trabajo de esos países no tendrán incentivos para contribuir, dado que no esperan alcanzar el número de años mínimos (o de hecho ya no pueden alcanzarlos debido a su edad y los insuficientes años acumulados). Por otro lado, los aportes a este componente contributivo deberían ser obligatorios para todos los trabajadores, incluyendo los cuentapropistas, por razones de aseguramiento y por los potenciales sesgos de comportamiento de los trabajadores, que no los incitan a ahorrar lo suficiente de forma voluntaria. Además, la paridad entre asalariados y cuentapropistas es clave para evitar que el sistema de pensiones incentive una forma de ocupación sobre la otra, lo que podría tener consecuencias adversas sobre la productividad de la economía.

La atención en salud y cuidados en la región frente al envejecimiento

Envejecimiento, enfermedades y gasto en salud

El envejecimiento trae consigo cambios en la demanda de servicios de salud que repercuten en un mayor gasto. Estudios recientes para países desarrollados muestran que el gasto per cápita en salud de las personas que alcanzan los 80 años es en promedio entre 3 y 6 veces mayor que el de las personas de 30 años. En América Latina, sin embargo, son escasos los estudios que permiten evaluar esta relación entre gasto y edad, lo cual es esencial para poder estimar los impactos del envejecimiento en el gasto en salud agregado.

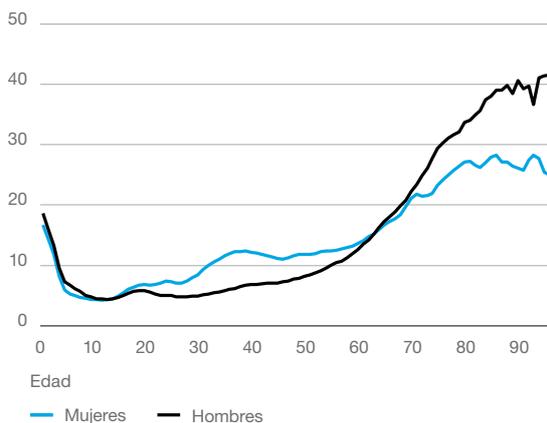
Para este reporte, se comisionaron dos estudios que documentan dicha relación para Chile y Colombia. La información obtenida muestra, para esos dos países, un patrón muy similar al observado en los países desarrollados (ver Gráfico 12). El gasto desciende después del primer año de vida, hasta estabilizarse en torno a los cinco años. Luego, el gasto de las mujeres supera al de los hombres durante la edad reproductiva y empieza a crecer de manera acelerada luego de los 50 años, en especial entre los hombres, alcanzando su máximo entre los 80 y 90 años.

Gráfico 12.

Gasto per cápita en salud creciente con la edad

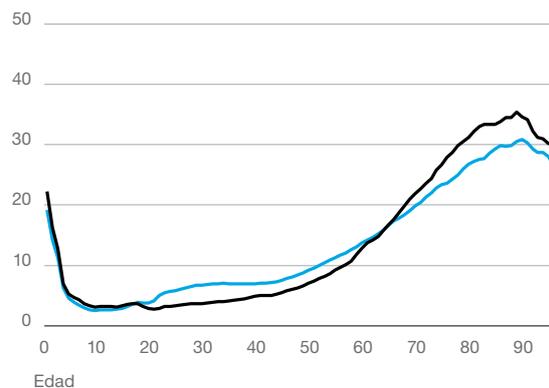
Panel A. Chile (subsistema de seguros privados), 2018

Gasto promedio en salud como porcentaje del PIB per cápita



Panel B. Colombia (régimen contributivo), 2017

Gasto promedio en salud como porcentaje del PIB per cápita



Notas: Los gastos en Chile corresponden a todos los gastos realizados por los afiliados al sistema contributivo de salud que eligen voluntariamente la cobertura privada (ISAPRES), los cuales representan aproximadamente un cuarto de la población chilena. Incluye tanto la parte del gasto a cargo de la aseguradora como el gasto (en copagos) afrontado por el afiliado. Los gastos en Colombia corresponden a los de afiliados en el régimen contributivo, que cubre al 47 % de la población colombiana, y no incluyen los gastos de bolsillo en concepto de copagos. Los datos se exhiben suavizados mediante una media móvil de las tres últimas observaciones de edad.

Fuente: Elaboración propia con base en de la Mata y Valdés (2020) para los datos de Chile, y Buitrago y Torres (2020) para los datos de Colombia.

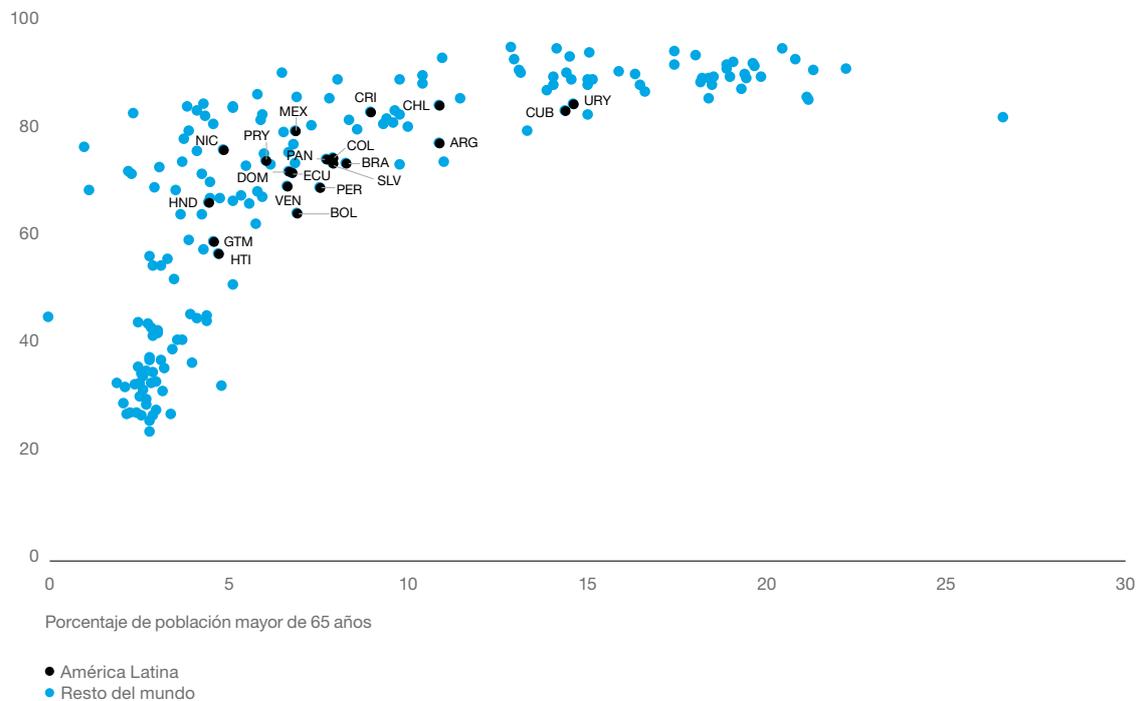
Los datos confirman que este mayor gasto con la edad se asocia a una mayor prevalencia de enfermedades no transmisibles, como el cáncer, la diabetes, los desórdenes mentales y las enfermedades circulatorias y respiratorias crónicas. Estas patologías generan más consultas e internaciones y, además, estas últimas tienden a ser más largas. Estas cinco enfermedades no transmisibles causan la mitad de los gastos hospitalarios de la población de 60 años y más en Chile y aproximadamente el 40 % en Colombia.

La relación entre la mayor relevancia de las enfermedades no transmisibles y la edad implica una correlación positiva entre la incidencia de estas enfermedades en la población total y el grado de envejecimiento de los países. El Gráfico 13 confirma esta correlación mostrando el peso que tienen las enfermedades no transmisibles en las muertes totales en 2016 entre la población de 65 años o más en cada uno de los países de la región y en países del resto del mundo.

Gráfico 13.

La importancia de las enfermedades no transmisibles aumenta con el envejecimiento

Porcentaje de muertes por enfermedades no transmisibles



Notas: Se consideran enfermedades no transmisibles las comprendidas entre las categorías C00 y R99 en el catálogo de clasificación internacional de enfermedades CIE-10.

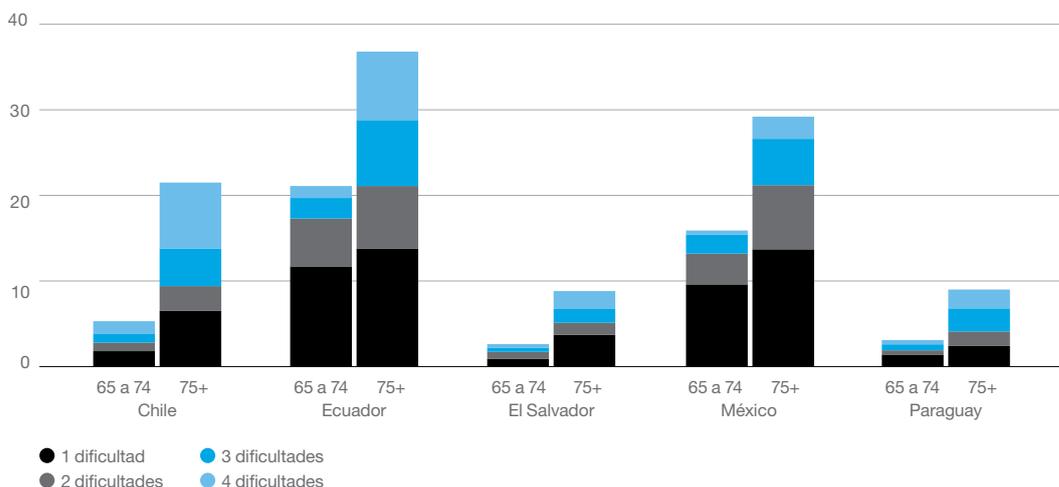
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la base de datos de mortalidad de la OMS (2019c) y Naciones Unidas (2019b).

En parte como consecuencia de la mayor incidencia de las enfermedades crónicas, la posibilidad de tener vidas más prolongadas incrementa también las situaciones de dependencia. Estas situaciones se dan cuando las personas requieren de asistencia o ayudas importantes para realizar actividades de la vida diaria por falta o pérdida de su autonomía física, psíquica o intelectual. El Gráfico 14 muestra la proporción de personas de 65 a 74 años y de 75 años y más en cinco países de la región que encuentran dificultades para realizar cuatro actividades básicas de la vida diaria: bañarse, comer, acostarse o levantarse de la cama y vestirse. En todos los países, se observa que entre la población mayor de 75 años dicha proporción al menos duplica la del grupo de 65 a 74. Las magnitudes difieren entre países, pero en todos los casos alcanzan proporciones muy significativas de la población de adultos mayores.

Gráfico 14.

Elevada proporción de adultos mayores necesita ayuda para actividades básicas de la vida diaria, 2015 o año más reciente

Porcentaje de población mayor de 65 años



Notas: Se consideran dificultades para vestirse, bañarse, comer y entrar o salir de la cama. En Chile, El Salvador y Paraguay se pregunta a la persona entrevistada si “habitualmente necesita ayuda o tiene dificultades” para realizar cada una de las actividades reportadas, mientras que en Ecuador y México se pregunta si “tiene dificultades” para realizar esas mismas actividades.

Fuentes: Elaboración propia con base en microdatos de la Encuesta Longitudinal de Protección Social en Chile, 2015; El Salvador, 2013; y Paraguay, 2015; la Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores en Argentina, 2012; la Encuesta de Salud, Bienestar y Envejecimiento en Ecuador, 2009; y la Encuesta Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México, 2015.

Los datos muestran que estas necesidades de cuidados de los adultos mayores generan poco gasto explícito actualmente en la región, en la medida en que se cubren principalmente de manera informal, jugando un rol de gran importancia la atención prestada por las familias. Por ejemplo, menos del 1 % de las personas de 65 o más años en Brasil, Costa Rica, Ecuador y Uruguay vive en residencias institucionales y el panorama no es muy distinto entre las personas de 85 años y más. Sin embargo, en los países de la OCDE, esta cifra alcanza en promedio el 9,8 % de los mayores de 80 años (OCDE 2020c).

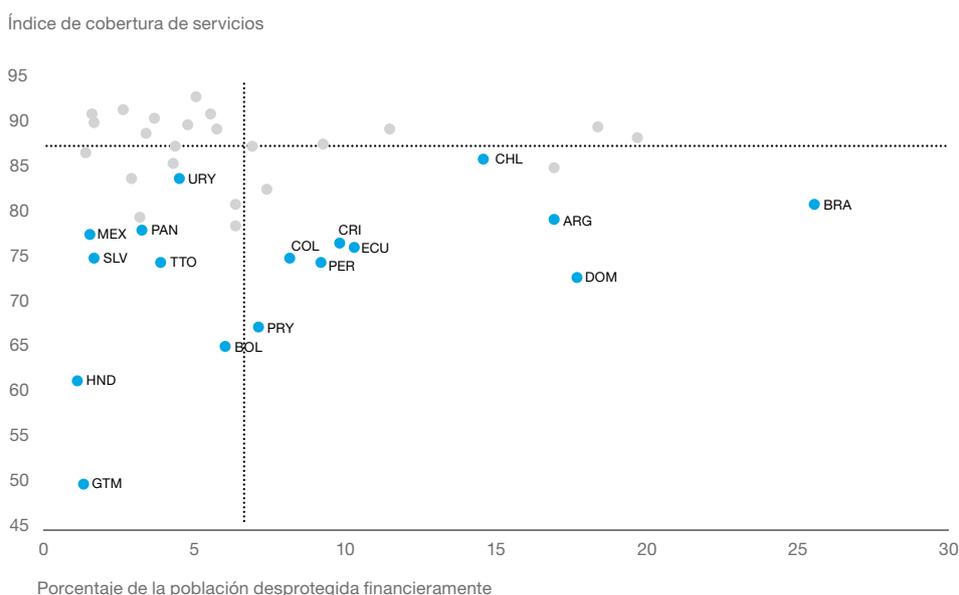
La contracara de esta baja presencia de adultos mayores en residencias institucionales es que el 86 % de los adultos de 60 años o más en la región comparte hogar con personas que no han llegado a esa edad. Esto, a su vez, va acompañado de la importancia de los familiares que realizan trabajos de cuidado no remunerados. Por ejemplo, en Argentina, el 77 % de los cuidadores principales son familiares, mientras que en México esta proporción supera el 95 %. Esta relevancia de las familias como proveedores de cuidados a adultos mayores puede estar sujeta a importantes cambios en el futuro en la medida que el propio proceso de envejecimiento de la población implica, por un lado, un aumento en la demanda de cuidados y, por otro, una reducción del número de cuidadores potenciales debido a la disminución del tamaño de las familias. A esto se suma la tendencia al aumento en el nivel educativo y la mejora de las oportunidades laborales de las mujeres, quienes desempeñan un papel desproporcionadamente importante en las tareas de cuidado (Marchioni, Gasparini y Edo, 2019).

Los sistemas de salud en la región: fragmentación y gastos de bolsillo elevados

Todos los países de la región cuentan con disposiciones explícitas en sus constituciones u otros mecanismos legales que reconocen el derecho a la salud. De forma consistente, casi todos los latinoamericanos cuentan con algún tipo de cobertura de salud. No obstante, en varios países dicha cobertura dista de tener un nivel adecuado para toda la población y en casi todos los países la calidad es desigual entre los distintos subsistemas.

El Gráfico 15 presenta una medida de la cobertura efectiva de los servicios de salud (ver OMS, 2020), así como un indicador de la protección financiera que brinda el sistema de cada país. En cuanto a la cobertura efectiva, todos los países de la región están por debajo del promedio de la OCDE, con diferencias importantes entre países. Chile y Uruguay están relativamente cerca, mientras que Paraguay, Bolivia, Honduras y Guatemala presentan los menores valores en dicho indicador. En cuanto al nivel de protección financiera que brinda el sistema de salud, medido a través del peso de los gastos médicos de bolsillo en el ingreso de los hogares, Brasil, República Dominicana, Argentina y Chile son los países con peor desempeño.¹⁸

Gráfico 15.
Déficits de cobertura y protección financiera de los servicios de salud en la región



Notas: El índice de cobertura es el promedio de tres componentes del índice compuesto de cobertura de los servicios de la Organización Mundial de la Salud (ver OMS, 2019d): el índice de atención de la salud reproductiva, materna e infantil; el componente de atención de enfermedades infecciosas; y el componente de capacidad del sistema de salud. Tiene una escala del 1 al 100, con puntuaciones más altas indicando un mejor desempeño. La falta de protección financiera se muestra como el porcentaje de familias cuyos gastos médicos superan el 10 % del ingreso del hogar. Los puntos grises se refieren a países miembros de la OCDE. La intersección de las líneas punteadas es el promedio de la OCDE.

Fuente: Cálculos propios con base en OMS (2020).

18. La menor protección financiera que ofrecen en promedio los sistemas de salud de la región respecto a la OCDE también se manifiesta en un mayor peso de los gastos de bolsillo en el gasto total en salud en la región en comparación con la OCDE.

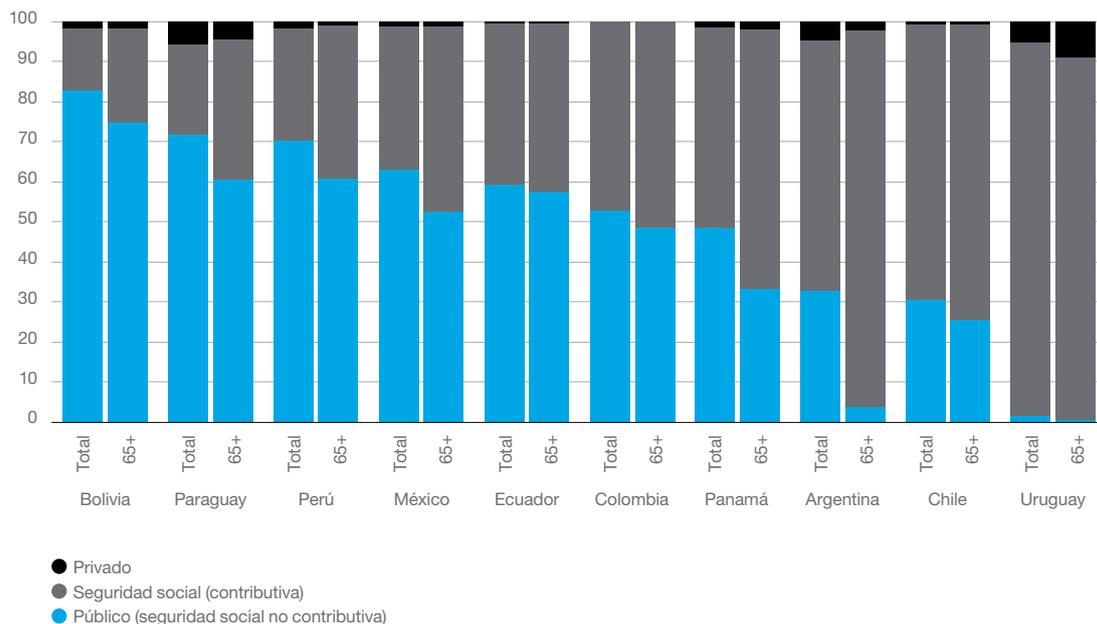
Parte de estas brechas de cobertura y de protección financiera respecto a la OCDE podrían explicarse por dos hechos que se verán más adelante: un gasto público en salud en la región con relación al PIB que es inferior al promedio de la OCDE y una menor eficiencia de dicho gasto. A su vez, estos dos hechos están relacionados con una característica general de los sistemas de salud en la región: en cada país conviven dos o más subsistemas que dan cobertura a diferentes segmentos de la población. En general, además, dichos subsistemas no están integrados y difieren ampliamente, tanto en la cantidad y calidad de servicios de salud cubiertos como en el nivel de protección financiera ante eventos de salud adversos.

Existen tres grandes tipos de subsistemas de salud en la región: contributivos o de seguridad social, no contributivos o de salud pública, y seguros privados. El Gráfico 16 presenta la distribución de la cobertura de cada uno de estos tres subsistemas en diez países de la región para la población total y para los adultos mayores de 65 años. En general, a excepción de Argentina, no existen diferencias importantes en la cobertura de los adultos mayores en relación con el resto de la población. La participación del subsistema privado es mínima en todos los países y la distribución entre los subsistemas de seguridad social y de salud pública está en consonancia con los niveles de formalidad laboral de los distintos países.

Gráfico 16.

Sistemas de salud fragmentados: cobertura de salud por edad y tipo de aseguramiento en países de América Latina, 2015

Porcentaje de la población



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Crosta (2019).

Dejando de lado los seguros privados, dada su escasa relevancia en la región, el subsistema contributivo en general tiene un mayor nivel de gasto por beneficiario que el no contributivo. De los nueve países para los que se dispone de datos sobre el gasto por subsistema, esto sucede en todos excepto en Argentina, y llega

a niveles extremos en Colombia, Chile y Bolivia, con gastos del subsistema no contributivo que son solo un 10 %, un 12 % y un 27 % del contributivo, respectivamente. Ecuador, México, Panamá, Perú y Paraguay se ubican en un nivel intermedio, con brechas que van desde el 45 % en Perú al 87 % en Ecuador.

En general, la información disponible indica que estas diferencias de gasto entre los subsistemas contributivos y no contributivos implican que las barreras financieras para usar servicios de salud son menores en los primeros. La proporción del gasto de bolsillo en el total de gastos en salud es un indicador de la vulnerabilidad financiera y esta es menor en los países con mayor cobertura de seguridad social, con excepción de Chile. Sin embargo, no está claro que el subsistema contributivo implique un acceso a servicios de mayor calidad o, por lo menos, esta es la percepción que tienen los habitantes de las principales ciudades de la región. Según información recabada en la ECAF 2019, el nivel de satisfacción con la atención recibida por aquellos que acudieron al médico no es sustancialmente diferente entre subsistemas en la mayoría de los países.

Lineamientos de las políticas de salud y cuidados ante el envejecimiento

Las recomendaciones de políticas para los sistemas de salud de la región siguen cuatro lineamientos principales: el logro de una mayor integración de los distintos subsistemas con el objetivo de homogeneizar más su calidad y las prestaciones, el desarrollo de mecanismos de control de gastos y de uso eficiente de los recursos, las políticas de prevención y el desarrollo de políticas de cuidados.

Como sugieren los indicadores revisados previamente, avanzar en una integración de los distintos subsistemas que lleve a equiparar los beneficios y prestaciones (gastos) entre ellos es un desafío común para los países de la región. Sin embargo, es importante tener en cuenta que este proceso puede implicar aumentos significativos en los costos en varios países. Estimaciones realizadas en este reporte muestran que en Bolivia, Colombia y Perú llevar el gasto per cápita del sistema no contributivo al existente en el contributivo implicaría un aumento del gasto similar o mayor al que generaría el cambio demográfico previsto para 2065.

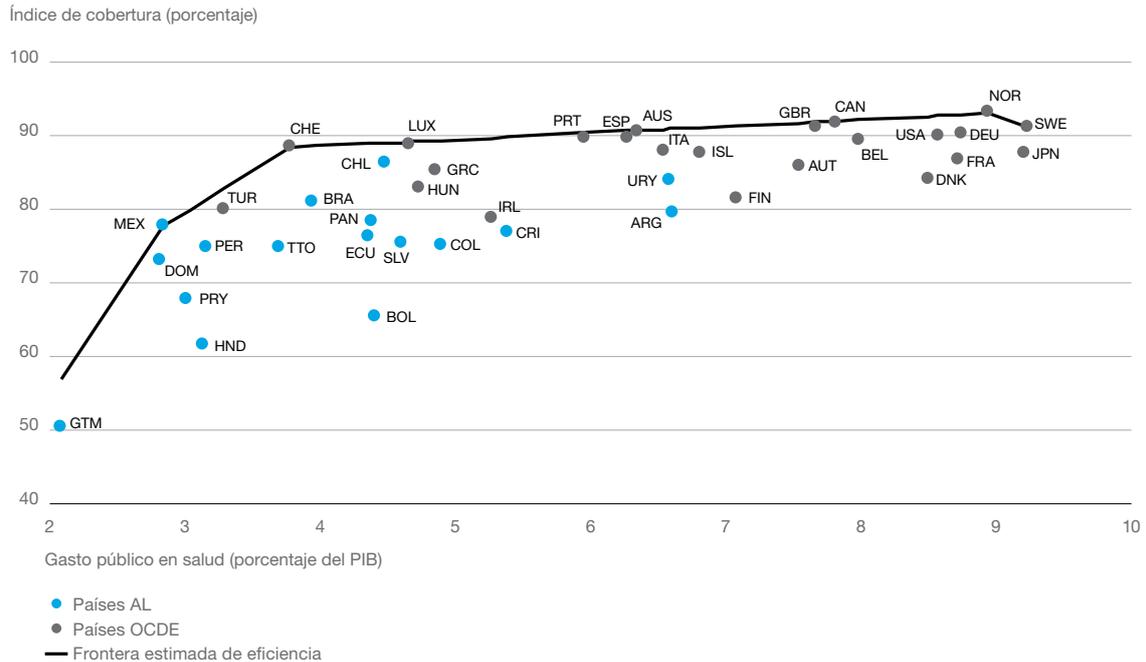
Una herramienta valiosa para avanzar en la homogeneización de las prestaciones entre subsistemas es la especificación de planes explícitos de salud. Mientras que casi todos los países europeos que financian sus sistemas de salud con impuestos a la nómina cuentan con planes explícitos de salud, en los países de América Latina quedan espacios amplios de mejora en la implementación (Giedion, Bitrán y Tristao, 2014).

El segundo lineamiento se refiere a la adopción de políticas de control del gasto y para el uso eficiente de los recursos. El Gráfico 17 muestra los resultados de un análisis realizado en este reporte sobre la eficiencia de dicho gasto en términos de la cobertura lograda. En él se aprecia que existe un margen significativo para aumentar la eficiencia en la mayoría de los países de la región. Los resultados indican que los países podrían aumentar en promedio 10,6 puntos porcentuales su cobertura con el mismo gasto. Con una brecha promedio de 13,4 puntos en el índice de cobertura con respecto a la media de la OCDE, eso significa que casi el 80 % de dicha brecha podría cerrarse mediante mejoras de eficiencia.

Dentro de las políticas específicas para controlar el gasto y alcanzar una mayor eficiencia se encuentran los esquemas de pago a proveedores de servicios médicos, los mecanismos de evaluación de tecnologías sanitarias y el desarrollo de sistemas de información integrados. La definición de planes explícitos de cobertura, que se mencionó antes como herramienta para avanzar en la homogeneización de la calidad entre subsistemas, también puede contribuir a una mayor eficiencia del gasto.

Gráfico 17.

Existe espacio para mejorar la eficiencia del gasto en salud: índice de cobertura y gasto público en salud



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OMS(2020).

En la región existe espacio para mejorar aspectos de la regulación que determinan los incentivos que enfrentan los proveedores de bienes y servicios del sector salud. En particular, la forma en que los proveedores de salud son remunerados afecta estos incentivos y puede acentuar el uso ineficiente de los recursos (Alvarez, Pellisé y Lobo, 2000). Esto es fundamental, en particular, para los tratamientos más complejos y de más alto costo que requieren una prescripción médica.

Los proveedores más importantes en los sistemas de salud son los médicos y el modo en que se les remunera tiene implicancias clave para la eficiencia del sistema, ya que son ellos quienes en última instancia toman la decisión de cuándo se debe aplicar cierto tratamiento. La combinación de copagos nulos o bajos para los pacientes con esquemas laxos de pago a los médicos, como los pagos retrospectivos por prestación, puede generar una demanda inducida por los médicos que conducen a gastos ineficientes y no traen aparejados importantes beneficios en la salud de la población tratada (McGuire, 2000).

La introducción de nuevas tecnologías costosas es una de las fuentes de la presión al alza del gasto sanitario y su control es una potente herramienta para contenerlo. Mientras que en países de la OCDE es frecuente la existencia de agencias específicas que toman en cuenta la eficacia y la relación costo-efectividad de las nuevas tecnologías médicas para tomar decisiones de cobertura con fondos públicos, su uso en América Latina es todavía limitado.

La base de toda gestión de control de los gastos es la existencia de sistemas de información, y esto es especialmente valioso para el sector de la salud dada la prevalencia de asimetrías de información en todas sus actividades. El avance tecnológico de las últimas décadas aplicado a la informatización y la gestión de datos supone una oportunidad para mejorar la toma de decisiones de los médicos y de los administradores de centros de salud, facilitando además la interacción entre distintas instituciones sanitarias y entre subsistemas.

El tercer lineamiento general se refiere a las políticas de prevención y promoción de la salud. Estas políticas pueden tener un rol clave para disminuir la prevalencia de enfermedades crónicas, que, como se ha indicado, suelen tener un alto costo financiero y una mayor prevalencia en las edades más avanzadas. Datos de la ECAF 2019 muestran que en promedio el 19 % de la población de entre 45 y 64 años fuma actualmente, el 50 % no realiza normalmente actividad física, el 48 % consume comida rápida por lo menos una vez a la semana, el 14 % consume alcohol por lo menos tres veces a la semana y el 35 % padece obesidad. Estos datos indican que existe margen para desarrollar o fortalecer programas que reduzcan la prevalencia de estos factores de riesgo.

El cuarto y último lineamiento se refiere a políticas que responden a la demanda creciente de servicios de cuidados. Tomando como referencia la experiencia de los países desarrollados, allí se observa una gran variedad de alternativas institucionales de políticas de cuidados, pero tres opciones se destacan: un seguro público obligatorio, los subsidios a los usuarios de servicios de cuidados de largo plazo y la provisión pública de estos servicios. La mayoría de los países de la región no cuentan con políticas sistemáticas donde el Estado asume un rol en los servicios de cuidados. Las experiencias de Chile y Uruguay, dos de los países más envejecidos, constituyen excepciones y pueden ser referencias valiosas para países que en el futuro avancen en la participación del sector público en este sector.

Armando el rompecabezas

Haciendo las cuentas: la sostenibilidad de los sistemas de protección social en la región

Los datos de gasto público y recaudación (resumidos en el Cuadro 4, pág. 34) indican que el saldo financiero conjunto de los sistemas de pensiones y salud muestra déficits mayores o equivalentes a tres puntos del PIB. Esto implica que estos dos sectores presentan desafíos importantes en lo que respecta a las cuentas fiscales globales del sector público en todos los países. En aproximadamente la mitad de los países, el mayor déficit se da en el sistema de pensiones, mientras que en la otra mitad se produce en el sistema de salud

Si se coloca la lupa en la situación financiera de los sistemas de pensiones, se observa que los países con mayores déficits en la actualidad son Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay, donde representa más de tres puntos del PIB. La mayoría de los países de la región, entre ellos Argentina, Ecuador, Panamá, Paraguay y Perú, presentan déficits de sus sistemas de pensiones relativamente menores, con valores por debajo de 1,5 puntos del PIB. En una posición intermedia se encuentran Colombia y México, con déficits de entre 2 y 3 puntos del PIB.

La situación de cada uno de los cuatro países con mayor déficit de sus sistemas de pensiones es bien distinta. En Brasil y Uruguay, el déficit se debe a un gasto elevado, que supera en varios puntos al resto de los países. Este gasto mayor está causado, a su vez, por una amplia cobertura, por los montos de las pensiones, que superan criterios mínimos de suficiencia, y por el predominio de componentes de reparto en su arquitectura. En Brasil, se espera que la reciente reforma reduzca dicho déficit. En el caso de Bolivia y Chile,

el predominio de componentes de capitalización hace que el gasto sea relativamente reducido y su déficit se debe a otros dos factores que son comunes a ambos. Por un lado, buena parte del déficit actual en estos dos países está generado por componentes de reparto que son anteriores a las reformas que introdujeron los componentes de capitalización y que irán perdiendo peso a medida que se complete la transición. Por otro lado, ambos países cuentan con componentes no contributivos importantes, que suponen alrededor de 1 % del PIB en ambos casos. Por último, una característica que comparten Chile y Uruguay y que explica una porción significativa de sus déficits es que ambos cuentan con regímenes especiales para militares y policías que son altamente deficitarios.

En Ecuador, Panamá, Paraguay y Perú, los déficits relativamente reducidos se asocian a un gasto que no supera los tres puntos del PIB y que se explica, en mayor o menor medida, según el país, por una baja cobertura, porque los montos de las pensiones son relativamente reducidos y por tener poblaciones que aún son relativamente jóvenes. En Colombia, su déficit del 2,4 % está asociado a los importes relativamente elevados de las pensiones del componente de reparto y a una recaudación relativamente baja debida a la informalidad. El déficit en México no se explica por un gasto particularmente elevado, sino por la escasez de sus ingresos, asociados tanto a una informalidad elevada como a una tasa de contribución al sistema de pensiones que es muy baja, de tan solo el 6,3 %, sumando los aportes de trabajadores y empleadores.

La situación financiera de los sistemas de salud es mucho más homogénea entre los distintos países en comparación con las enormes diferencias que se observaron para las pensiones. Los déficits de los sistemas de salud van desde un mínimo del 1,2 % en México a un máximo del 3,1 % en Paraguay. En términos de los determinantes de dicho déficit, el gasto público promedio en salud en los países de la región se ubica en el 4,2 % del PIB, comparado con el 6,3 % de promedio en la OCDE. Los países de América Latina compensan en parte esta diferencia con un mayor gasto privado en comparación con la OCDE, lo que lleva a una brecha del gasto total en salud de solo 1,5 puntos entre ambas regiones y es consistente con la mayor incidencia de los gastos de bolsillo que se vieron anteriormente.

¿Cuánto cuestan las mejoras necesarias en pensiones y salud?

Si bien las cuentas de los sistemas de pensiones y de salud presentan desafíos financieros importantes en todos los países, en la mayoría esto no se debe a que el gasto ya esté en un nivel suficiente para cubrir las necesidades de protección social en estos ámbitos. Por el contrario, como mostró el análisis de cobertura y suficiencia de las prestaciones de salud y pensiones, en la mayoría de los países es necesario un mayor gasto para mejorar la protección que brindan estos sistemas.

En el caso de las pensiones, el desafío principal consiste en universalizar la cobertura, lo que, dados los elevados niveles de informalidad laboral, implica en la práctica extender el alcance de las pensiones no contributivas. Como se ha visto, la región ha avanzado enormemente en este sentido en las últimas dos décadas y casi todos los países cuentan ya con pensiones no contributivas. El desafío no consiste por tanto en crear nuevos programas de pensiones no contributivas, sino en expandir su cobertura y, en algunos casos, reforzar sus montos.

Para conocer el costo fiscal de alcanzar una cobertura de las pensiones del 100 % mediante la expansión de las pensiones no contributivas se realizaron dos ejercicios (Cuadro 2). En el primer ejercicio los adultos que actualmente no cobran una pensión reciben el monto de la principal pensión no contributiva existente en cada país, mientras que en el segundo reciben una pensión de USD 4 por día, medidos en paridad de poder adquisitivo (PPA).

El costo de universalizar la cobertura de las pensiones sería, en promedio, del 0,24 % del PIB en el primer ejercicio y del 0,18 % del PIB en el segundo. En ambos casos, existen diferencias marcadas entre países.

El costo es mínimo en Bolivia, México y Panamá, porque estos países ya tienen niveles de cobertura altos y además cuentan con poblaciones relativamente jóvenes. En el otro extremo, los mayores costos los tienen Brasil, Paraguay y Uruguay, en el primer ejercicio, y Colombia y Perú, en el segundo. En Brasil, esto se debe principalmente a una prestación mínima elevada, mientras que, en Paraguay, a pesar de su estructura etaria joven, el costo en el primer ejercicio es alto por la baja cobertura y por ofrecer una prestación relativamente elevada en comparación con su PIB per cápita. En Uruguay, el costo mayor en el primer ejercicio se debe principalmente al relativo envejecimiento de la población, combinado con una prestación mínima generosa. En Colombia y Perú el segundo escenario resulta más costoso debido a que los montos de las pensiones no contributivas existentes (primera columna) son los más bajos de la región. Argentina y Chile se encuentran en un nivel intermedio debido a que parten de niveles relativamente altos de cobertura.

Cuadro 2.

Costos estimados de alcanzar la cobertura universal de las pensiones

País	Pensión no contributiva como porcentaje del PIB per cápita	Costo estimado de universalizar la cobertura (porcentaje del PIB)				Costo estimado de eliminar pobreza (USD 4 a PPA) en 2018
		Pensión no contributiva		USD 4 por día a PPA		
		2018	2065	2018	2065	
Argentina	27,2 %	0,23 %	0,43 %	0,05 %	0,10 %	0,00 %
Bolivia	14,7 %	0,02 %	0,05 %	0,02 %	0,05 %	0,18 %
Brasil	35,1 %	0,41 %	1,33 %	0,11 %	0,37 %	0,01 %
Chile	12,6 %	0,19 %	0,50 %	0,09 %	0,23 %	0,00 %
Colombia	4,6 %	0,21 %	0,69 %	0,45 %	1,50 %	0,09 %
Ecuador	9,5 %	0,17 %	0,50 %	0,22 %	0,66 %	0,06 %
México	8,2 %	0,11 %	0,34 %	0,10 %	0,30 %	0,05 %
Panamá	9,2 %	0,16 %	0,43 %	0,08 %	0,21 %	0,01 %
Perú	6,6 %	0,27 %	0,81 %	0,46 %	1,37 %	0,09 %
Paraguay	19,0 %	0,51 %	1,50 %	0,30 %	0,87 %	0,04 %
Uruguay	22,9 %	0,41 %	0,72 %	0,12 %	0,21 %	0,00 %
Promedio	15,4 %	0,24 %	0,66 %	0,18 %	0,53 %	0,05 %

Notas: La segunda columna mide el costo de expandir la cobertura al 100 % de las personas mayores de 65 años, pagándoles la pensión no contributiva principal del país. La tercera columna procede de la misma manera, pero considerando la estructura demográfica proyectada para 2065. Las siguientes dos columnas proceden de la misma manera, pero, en vez de pagar la pensión no contributiva principal, la cobertura se expande pagando una pensión no contributiva equivalente a USD 4 por día a PPA. La última columna estima el costo de dar una transferencia de USD 4 por día a PPA solamente a los adultos mayores de 65 años que viven por debajo de esa línea de pobreza.

Fuente: Elaboración propia con base en datos nacionales, de CEDLAS (2020) y del Banco Mundial (2020).

En el caso de la expansión de la cobertura de salud, si bien, como se ha mencionado, todos los países proveen un acceso que potencialmente llega a la totalidad de su población a través de los distintos subsistemas, la mayoría muestra déficits importantes en cuanto a la cobertura efectiva y la protección financiera que brindan. Asimismo, ya se ha indicado que la mayor parte de los países de la región presenta una brecha importante de eficiencia del gasto público en salud, lo que implica que en principio existe espacio para alcanzar mayores niveles de cobertura sin necesidad de mayores gastos.

En efecto, como muestra el Cuadro 3, la mayoría de los países de la región podrían alcanzar los niveles de cobertura promedio de la OCDE sin mayores erogaciones si pudieran maximizar la eficiencia del gasto en salud existente. Esta situación esconde importantes diferencias según el nivel inicial de cobertura y de eficiencia de los distintos países. En un extremo, Argentina y Uruguay, que ya tienen una cobertura efectiva alta, pero presentan problemas de eficiencia, podrían alcanzar los niveles de cobertura de la OCDE aun reduciendo el gasto en el equivalente a 1,3 puntos del PIB y a condición de que logren un nivel de eficiencia máximo. En el otro extremo, México, Paraguay y República Dominicana tienen actualmente menores niveles de cobertura y mayores niveles de eficiencia, lo que implica que, para alcanzar los niveles de cobertura de la OCDE, deberían gastar más de un punto del PIB adicional.

El Cuadro 3 ilustra además los enormes desafíos en términos de gasto extra que requerirían la mayoría de los países para aumentar la cobertura de sus sistemas de salud de no mediar mejoras de eficiencia. Para un grupo reducido de países se estima también el gasto adicional necesario para evitar que las erogaciones de bolsillo superen el 10 % del ingreso del hogar. En este caso, los recursos públicos adicionales serían de menor cuantía, situándose en un promedio del 0,06 % del PIB para el conjunto de los países.

Cuadro 3.
Costos estimados de mejorar la cobertura de salud

	Alcanzar niveles de cobertura de OCDE		Evitar exceso de gasto de bolsillo (p.p. del PIB)
	Sin mayor eficiencia (p.p. del PIB)	Con máxima eficiencia (p.p. del PIB)	
Argentina	2,95	-1,30	0,07
Bolivia	5,38	-0,39	0,02
Brasil	1,40	-0,26	n.d.
Chile	0,33	-0,41	0,16
Colombia	3,34	-0,55	0,06
Costa Rica	3,15	-0,73	n.d.
Rep. Dominicana	2,24	1,59	n.d.
Ecuador	2,69	-0,37	n.d.
México	1,52	1,52	0,00
Panamá	2,24	-0,38	n.d.
Paraguay	3,32	1,27	n.d.
Perú	2,22	1,04	0,04
Trinidad y Tobago	2,62	-0,08	n.d.
Uruguay	1,25	-1,28	n.d.

Notas: n.d. indica que el dato no está disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2020) y la OMS (2019d) en lo que se refiere a los cálculos de alcanzar niveles de cobertura de OCDE, y encuestas de gastos e ingresos de los hogares y datos del Banco Mundial (2020) en los cálculos de evitar el exceso de gasto de bolsillo.

Un último desafío que puede implicar una expansión del gasto en protección social de los adultos mayores es el desarrollo de políticas públicas de cuidados. Dado que la mayoría de los países de la región no cuentan aún con sistemas públicos de cuidados y solo Chile y Uruguay están dando sus primeros pasos en esta di-

rección, no se dispone de estimaciones de a cuánto podría ascender dicho gasto en el futuro. Los datos disponibles para 17 países de la OCDE muestran que en ocho de ellos el gasto per cápita por usuario alcanza al menos el 50 % del PIB per cápita, y en dos de esos casos (Holanda y Noruega) llega incluso al 100 %. Detrás de esta cifra, hay diferencias de intensidad de uso, calidad y precio de los servicios. No obstante, su magnitud ilustra el alto nivel de gasto per cápita potencial de los servicios formales de cuidados de largo plazo.

Impactos financieros del envejecimiento

Para analizar la incidencia del envejecimiento sobre los resultados financieros, se realizó un ejercicio de simulación de ingresos y gastos de los sistemas de salud y pensiones en 2065, cuyos resultados se presentan en el Cuadro 4. Dicho ejercicio asume que las contribuciones y prestaciones permanecen fijas en términos del PIB per cápita de cada país en sus valores actuales y la composición de edad de la población de cada país sigue lo proyectado por las Naciones Unidas.¹⁹

Cuadro 4.

Gastos al alza e ingresos a la baja: resultado fiscal de los sistemas de pensiones y salud en términos del PIB, 2015 y 2065

	Pensiones				Salud				Déficit	
	Gastos		Ingresos		Gastos		Ingresos		2015	2065
	2015	2065	2015	2065	2015	2065	2015	2065		
Argentina	6,7	12,1	5,9	6,1	6,9	8,1	3,8	4,0	-3,8	-10,0
Bolivia	3,1	2,6	n.a.	n.a.	4,4	6,0	1,7	1,8	-5,8	-6,8
Chile	3,6	4,4	0,2	0,2	4,0	5,4	1,3	1,0	-6,1	-8,5
Colombia	4,0	9,6	1,6	1,2	3,7	6,2	1,8	2,0	-4,3	-12,6
Ecuador	3,0	6,6	2,1	1,8	4,3	6,0	1,8	1,5	-3,3	-9,3
México	3,2	0,8	0,9	0,7	2,5	3,6	1,3	1,1	-3,5	-2,7
Panamá	3,0	2,5	2,5	2,4	4,3	5,8	1,7	2,7	-3,1	-3,2
Paraguay	2,8	6,2	2,3	1,9	4,2	5,9	1,1	1,0	-3,6	-9,2
Perú	1,9	4,0	0,5	0,5	3,2	4,8	1,6	1,4	-3,0	-6,9
Uruguay	9,6	11,0	6,0	5,3	6,0	7,3	3,3	3,2	-6,2	-9,9

Notas: n.a. indica que el dato no aplica.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de IERAL (2020) y Crosta *et al.* (2019).

El análisis de los casos de Chile y Uruguay, por un lado, y Ecuador y Paraguay, por otro, ilustra claramente cómo incide el envejecimiento, incrementando el déficit financiero de los sistemas de pensiones y salud. Como se ha visto, en 2015 todos los países de la región registraban saldos financieros negativos. Ecuador y Paraguay, dos de los países más jóvenes, están entre los que tienen menos déficit, mientras que Chile

19. El ejercicio contempla además los efectos financieros de las transiciones entre distintos regímenes de pensiones en los países relevantes. Ver Daude y Pena (2020) para más detalles sobre todo el ejercicio de simulación.

y Uruguay, los dos países más envejecidos de la región, tienen los déficits más altos. En las proyecciones para 2065, los países más jóvenes hoy, como Ecuador y Paraguay, son los que experimentarán un mayor choque demográfico y tendrán, por tanto, mayores incrementos del déficit, con aumentos de alrededor de seis puntos del PIB. Chile y Uruguay, en cambio, ya han procesado parte de ese choque y experimentarán incrementos del déficit inferiores, que en 2065 se situarán en torno a los 3 puntos del PIB.

El análisis de la evolución hacia 2065 de las finanzas de los sistemas de pensiones y salud por separado muestra una mayor heterogeneidad entre países en los resultados financieros de las pensiones que en los sistemas de salud. Mientras que el gasto sanitario aumentará entre 1 y 2,5 puntos en los distintos países, el gasto en pensiones experimentará reducciones en Bolivia, México y Panamá, incrementos moderados en Chile y Uruguay, e incrementos abultados en Argentina, Colombia, Ecuador y Paraguay. En el primer grupo de países, la reducción se asocia a que, como consecuencia de las reformas que se realizaron en el pasado, estos países completarán la transición de sistemas de reparto a sistemas con un mayor peso de los componentes de capitalización, lo que disminuye el gasto público en pensiones. En el caso del grupo intermedio de países, el incremento moderado del gasto se debe a que, como se vio antes, el envejecimiento en estos países ya está relativamente más avanzado y sus efectos hacia 2065 serán por tanto de menor magnitud. En el tercer grupo de países, la explosión del déficit se explica por una combinación del envejecimiento acelerado con sistemas de pensiones que tienen generosos componentes de reparto.

¿Cómo lograr mayores ingresos para financiar los desafíos planteados?

Aumento de las tasas contributivas

El aumento de los ingresos de los sistemas contributivos de pensiones y salud puede darse incrementando las tasas de las contribuciones o la cantidad de contribuyentes. En cuanto a las tasas de las contribuciones en la región, estas no difieren de manera significativa de las tasas de la OCDE si se toman en cuenta el total de contribuciones a la seguridad social (OCDE, BID y CIAT 2016).²⁰ Tomando como referencia esta comparación, solo un conjunto reducido de países de la región tiene tasas de contribución por debajo de las de la OCDE y, por tanto, podría aumentarlas para cubrir los desafíos de financiamiento de su protección social. Entre estos países se encuentran, por ejemplo, Ecuador, Perú y Trinidad y Tobago.

La desagregación de las contribuciones totales a la seguridad social en sus distintos componentes muestra que en algunos países puede existir margen para modificar la composición de esos aportes y así ayudar a equilibrar los componentes de pensiones y salud. Este es el caso, por ejemplo, de las tasas de contribución al sistema de pensiones en Chile y México, que ascienden solo al 10 % y el 6,5 %, respectivamente.²¹

Aumento del número de aportantes mediante la participación laboral de los adultos mayores y de las mujeres

La segunda forma de aumentar la recaudación por contribuciones a la seguridad social consiste en incrementar la proporción de población en edad de trabajar que efectivamente realiza aportes. Esto, a su vez, puede darse de dos formas: incrementando la proporción de personas que trabajan y, entre estas, aumentando la proporción que realiza aportes.

20. Las contribuciones incluyen todos los aportes obligatorios a esquemas de pensiones, salud, seguro de desempleo, seguro contra accidentes laborales y cobertura de otros riesgos por parte de los empleadores y empleados.

21. Al momento de cierre de este documento, el Gobierno de México había presentado una propuesta para elevar esta tasa de aportes del 6,5 % al 15 % en un período de 8 años.

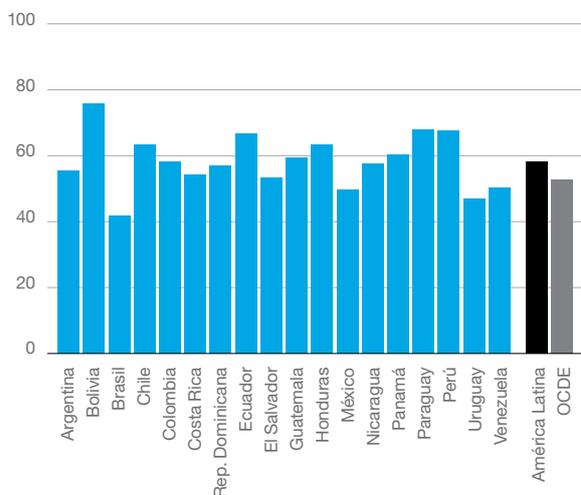
En cuanto a las formas de incrementar la proporción de personas que trabajan, en el reporte se exploran dos canales: la mayor participación laboral de los adultos mayores y la mayor participación de las mujeres. En el caso de los adultos mayores con edades de 60 a 64 años, la tasa de participación en América Latina es mayor que la observada en la OCDE, con una cifra del 58,3 % y del 52,7 %, respectivamente.²² Para los mayores de 65 años, esta brecha es aún mayor en favor de América Latina, con una participación del 29,6 %, en contraste con el 11,3 % en los países de la OCDE (Gráfico 18). Las tasas de participación alrededor de la edad de jubilación que se observan en América Latina también son altas incluso si se comparan con las de países de ingreso similar. Esto sugiere que, en general, esta región tiene poco espacio para aumentar las tasas de participación laboral de los trabajadores de mayor edad, especialmente más allá de los 65 años.

Gráfico 18.

Participación laboral elevada entre los mayores de 60 años

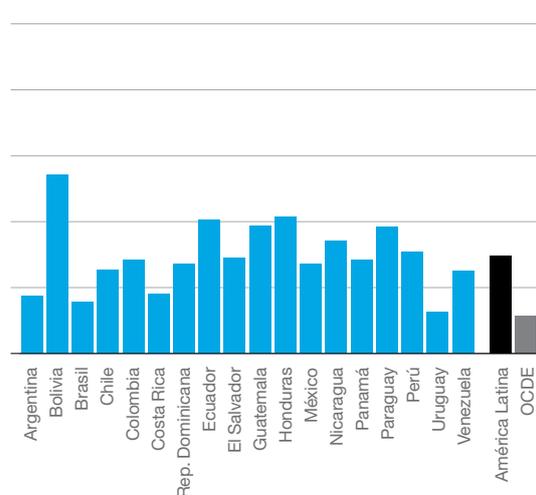
Panel A. Población de 60-64 años

Porcentaje de participación



Panel B. Población de 65 años y más

Porcentaje de participación



Notas: El promedio de América Latina se calcula con los países de la región mostrados en el gráfico y el promedio de la OCDE excluye a Chile, Colombia y México. Los datos son de 2019, excepto para Bolivia, El Salvador, Honduras, Panamá y República Dominicana (2018); Guatemala (2017), Nicaragua (2014), y Venezuela (2012).

Fuente: Cálculos propios con base en datos de OIT (2020).

En cuanto a la participación laboral de las mujeres, América Latina se caracteriza por tener una elevada brecha de género en este aspecto. Para la población en edad de trabajar de 15 años y más, la brecha es en promedio de casi 26 puntos porcentuales en los países de la región, mientras que en la OCDE es de aproximadamente 12 puntos. Cerrar la brecha de participación de la mujer es importante por muchas razones, pero, para el presente análisis, lo más relevante es conocer en qué medida favorecería un incremento en las contribuciones a los sistemas de pensiones y salud.

22. El caso de Brasil, con una tasa de participación de la población de 60 a 64 años del orden del 40 %, muestra el efecto de la ausencia de una edad mínima de jubilación antes de la reforma de 2019. Es esperable que esta situación cambie en el futuro como consecuencia de la reforma, en la medida en que esta introdujo una edad mínima de 62 años para las mujeres y 65 años para los hombres.

Para estimar estas potenciales ganancias, el reporte presenta un ejercicio contrafactual en el cual, para cada grupo definido por la combinación de edad y nivel educativo, se lleva la participación femenina a los correspondientes niveles de la OCDE, salvo en aquellos casos donde la tasa de participación observada no es menor a la tasa de la OCDE. En este escenario, las tasas de participación crecen un máximo de 8,8 puntos porcentuales en Argentina, con Ecuador y México también experimentando aumentos relativamente importantes, de 5,9 y 4,6 puntos porcentuales, respectivamente. El resto de los países registran incrementos relativamente pequeños, de entre 1,3 puntos porcentuales en Uruguay y 2,8 puntos en Brasil.²³

El Cuadro 5 muestra el aumento promedio de las contribuciones a los sistemas de previsión social en cada uno de los países como resultado de los cambios en la participación laboral femenina. El aumento de las contribuciones totales va desde el 0,4 % del PIB en Argentina hasta casi cero en Uruguay. En promedio, las contribuciones aumentan cerca del 0,1 % del PIB. En general, el impacto sobre las contribuciones previsionales es pequeño, no solo porque la participación laboral femenina aumenta relativamente poco en la mayoría de los casos, sino también porque una importante proporción de las mujeres que se incorporan al mercado laboral lo hacen en un trabajo informal. Las tasas de informalidad femenina de los ocho países se encuentran entre el 27 % en Uruguay y el 74 % en Perú, para un promedio del 54 %. Es decir, de cada dos mujeres que entran al mercado laboral, solo una aproximadamente termina aportando a la seguridad social. En contraste, como se verá a continuación, reducir la informalidad tiene mayor incidencia en las contribuciones a los sistemas.

Cuadro 5.

Incrementar la formalidad y la participación laboral femenina para aumentar la recaudación

	Bono de género		Bono de formalidad			
	Aumento de la tasa de actividad femenina (p.p.)	Aumento de la recaudación (p.p. del PIB)	Aumento de la tasa de formalidad (p.p.)		Aumento de la recaudación (p.p. del PIB)	
			Ejercicio 1	Ejercicio 2	Ejercicio 1	Ejercicio 2
Argentina	8,8	0,40	7,0	17,4	1,0	2,4
Colombia	1,6	0,01	21,1	30,1	0,9	1,3
Ecuador	5,9	0,09	14,8	29,9	1,0	2,1
México	4,6	0,07	31,6	30,9	1,1	1,1
Paraguay	2,5	0,03	25,9	35,4	1,0	1,4
Perú	2,5	0,04	27,1	34,3	0,7	0,9
Uruguay	1,3	0,00	2,2	13,9	0,2	1,2
Promedio	3,9	0,09	18,5	27,4	0,9	1,5

Fuente: Cálculos propios con base en datos de IERAL (2020) y Crosta *et al.* (2019).

23. El impacto sobre la brecha de género en general es modesto porque la poca participación de las mujeres en América Latina no se explica tanto por su baja participación en cada uno de los grupos de edad y educación vistos individualmente, sino por la mayor proporción de mujeres en niveles educativos inferiores que tienden a tener poca participación en el mercado de trabajo o, si la tienen, lo hacen en la informalidad. Por ejemplo, tomando el promedio de los ocho países analizados aquí, cerca del 40 % de las mujeres entre 15 y 64 años tiene un nivel educativo básico, mientras que en la OCDE es el 13 %. En el otro extremo, el 26 % de las mujeres de estos ocho países de la región tienen un nivel educativo avanzado, mientras que en la OCDE esta cifra asciende al 45 %. Este sesgo hacia niveles educativos inferiores y la informalidad provoca que la participación femenina total siga siendo relativamente baja incluso en el escenario descrito, donde las tasas de participación para cada grupo son al menos tan altas como las de la OCDE.

Aumento del número de aportantes mediante la reducción de la informalidad

La otra forma importante de incrementar la recaudación de los sistemas de protección social es aumentando la proporción de trabajadores que realiza aportes. Se estima que actualmente hay en promedio 5,8 trabajadores activos por cada adulto mayor en la región, valor muy por encima del registrado en la OCDE, que se ubica en 2,7. Se espera que América Latina alcance esta última cifra en alrededor de 40 años. Si se pone el foco en trabajadores formales, sin embargo, hay 2,4 trabajadores formales por cada adulto mayor, un nivel similar al de la OCDE. En cierto sentido, la informalidad deteriora la base de contribuyentes en valores comparables al deterioro que conllevará el envejecimiento en los próximos 40 años.

En consecuencia, la informalidad tiene impactos directos sobre la financiación de los sistemas de protección social puesto que sus ingresos dependen de los aportes de los trabajadores formales. ¿Cuánto crecerían los ingresos de los sistemas de protección social si se redujera la informalidad? En el reporte, esta medida se denomina bono de formalidad y se estima mediante dos escenarios contrafactuales. En el primero, la tasa de formalidad en cada país aumenta hasta su valor “esperado” de acuerdo con su nivel de PIB per cápita (ver Gráfico 2, pág. 7). En el segundo, se reduce la tasa de informalidad a la mitad de la observada.²⁴ El Cuadro 5 muestra que, aún en el ejercicio conservador (escenario 1), se observan ganancias de recaudación significativas. En Ecuador, México y Paraguay, las contribuciones crecen más del 1 % del PIB, lo cual equivale a un aumento de entre el 28 % y el 56 % con relación a los ingresos del escenario base. Colombia y Perú, aunque no obtienen ganancias relativas al PIB tan elevadas como los países anteriores, experimentan un incremento importante de las contribuciones con relación al escenario base, del 26 % y el 36 %, respectivamente. Por su parte, Uruguay, que en este ejercicio registra un aumento de la tasa de formalidad de 2,2 puntos porcentuales (la menor entre los países analizados), solo registra un aumento de los aportes previsionales del 0,2 % del PIB. En promedio, los países reciben aportes adicionales para pensiones y salud del orden del 0,85 % del PIB, lo cual representa un aumento del 27,1 % con respecto al escenario base. En el ejercicio más optimista, en promedio, los sistemas de protección social de los países analizados reciben un 39 % más en contribuciones, equivalente al 1,5 % del PIB.

Financiamiento de la protección social para el adulto mayor con más impuestos

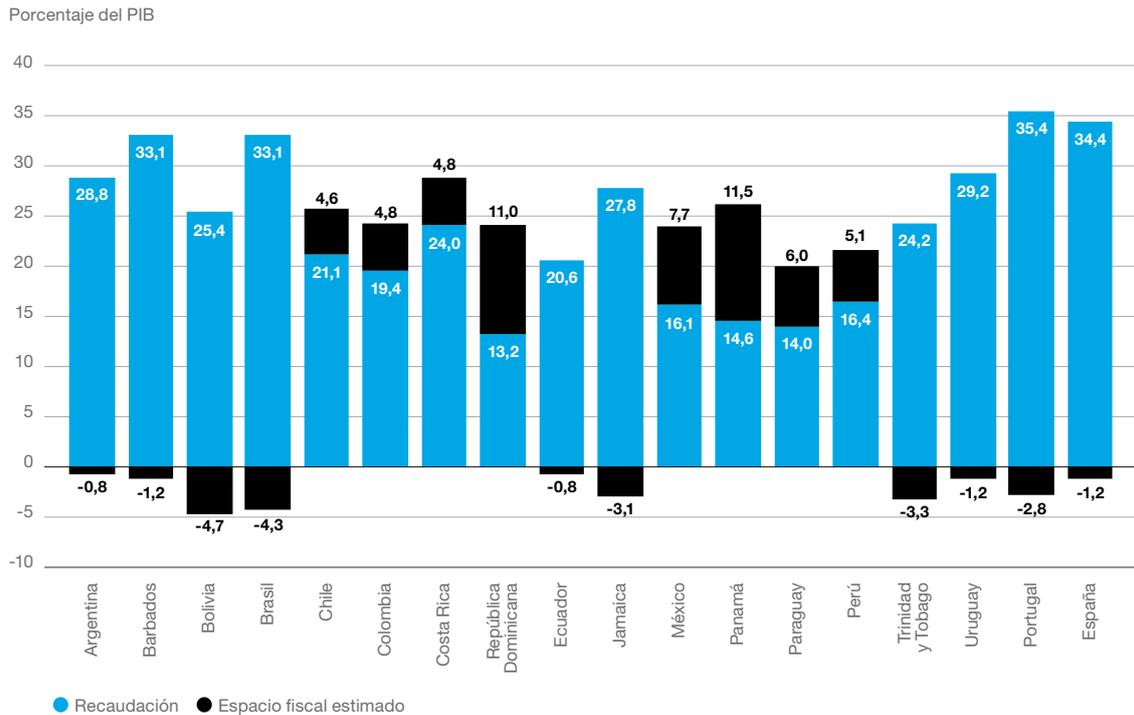
Otra alternativa para financiar los déficits de la protección social de los adultos mayores, tanto en pensiones como en salud, es incrementar los ingresos de impuestos generales. Existen situaciones muy dispares entre los países de la región en cuanto al espacio que pueda existir para aumentar la recaudación tributaria. El Gráfico 19 presenta a cuánto asciende actualmente la recaudación tributaria como proporción del PIB en los distintos países y cuánto podría incrementarse (valores positivos) o reducirse (valores negativos) si se compara la recaudación actual de cada país con la recaudación promedio en países similares.²⁵ En Argentina, Barbados, Brasil, Bolivia, Ecuador, Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay el espacio para incrementar la recaudación tributaria de manera significativa parece reducido. En Chile, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Perú, en cambio, podría haber espacio para recaudar aproximadamente entre 4 y 6 puntos porcentuales del PIB adicionales. Por último, en República Dominicana, México y Panamá existe en principio un margen considerable para incrementar la presión tributaria.

24. El escenario 1 supone aumentos de la formalidad menores, salvo en México.

25. Se compara con países de similar PIB per cápita, grado de apertura y relevancia del sector primario en la economía.

Gráfico 19.

Oportunidades heterogéneas para financiar la protección social mediante una mayor recaudación tributaria: espacio fiscal como porcentaje del PIB, 2018

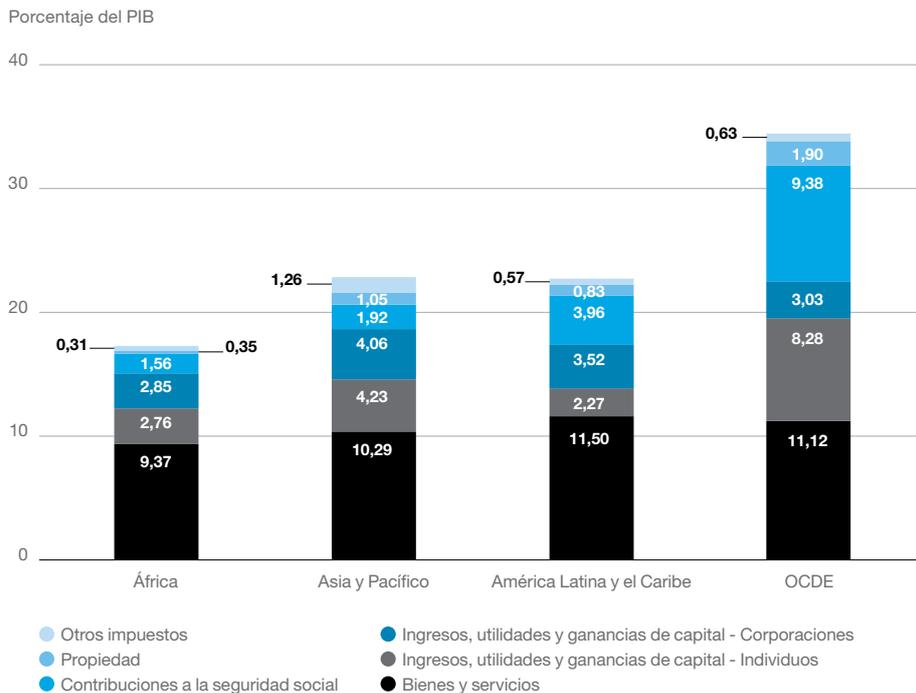


Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE (2020a).

Para analizar las potenciales áreas donde se pueden obtener incrementos en la recaudación, resulta útil comparar la composición de los ingresos tributarios de América Latina con otras regiones. El Gráfico 20 muestra los principales grupos de impuestos que se recaudan (como porcentaje del PIB) en África, América Latina, Asia y los países de la OCDE. Como se puede apreciar, la diferencia entre regiones en lo relativo a los impuestos indirectos sobre bienes y servicios, tales como los impuestos al valor agregado o impuestos sobre ventas, es muy pequeña. La principal diferencia se da en las contribuciones a la seguridad social. Mientras que en la OCDE estas representan en promedio 9,4 % del PIB, en América Latina son apenas del 4 %. Como se expuso en el apartado anterior, esto no se debe generalmente a que las tasas de contribución sean bajas, sino a la alta informalidad laboral, lo que refuerza la relevancia de implementar políticas que permitan aprovechar el bono de formalidad.

Gráfico 20.

Recaudación por impuestos a los ingresos y por seguridad social menor en América Latina que en la OCDE, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE (2020a).

El segundo conjunto de ingresos tributarios donde hay diferencias importantes es en los impuestos sobre la renta de las personas físicas. Esto refleja en parte las diferencias en la capacidad contributiva de los hogares, pero también otros factores relevantes, como el fenómeno de la informalidad ya mencionado, los niveles mínimos exentos, que son relativamente altos, los niveles también elevados de ingresos para aplicar las tasas marginales más altas y las importantes tasas de evasión fiscal.

Juntando las piezas de la sostenibilidad financiera

El análisis anterior muestra que todos los países enfrentan desafíos para el financiamiento de la protección social, pero la relevancia de las distintas formas de abordar esos desafíos varía enormemente de un país a otro. Se podrían distinguir tres grupos de países según el tipo de desafíos.

Por un lado, Colombia, Paraguay y Perú comparten un déficit financiero conjunto de pensiones y salud que ya es importante en el presente y crecerá significativamente hacia 2065 como consecuencia del envejecimiento, fuertes necesidades de ampliación del gasto para mejorar sus sistemas, un espacio fiscal potencialmente disponible y bonos de formalidad importantes. Estos países, por tanto, cuentan con desafíos en todos los frentes de acción posibles. Deben implementar políticas para incrementar la formalidad, aumentar la recaudación impositiva, ampliar la cobertura de las prestaciones de pensiones y salud, y a la

vez introducir reformas paramétricas en sus pensiones contributivas, que como se vio, están fuertemente desequilibradas en términos actuariales (beneficios sustancialmente mayores que los aportes).

Argentina, Bolivia, Ecuador y Uruguay también tienen déficits relativamente elevados en el presente y se prevé que lo sean aún más hacia 2065, pero, a diferencia del primer grupo, no cuentan con espacio fiscal para aumentar los impuestos de forma significativa. Los primeros tres países sí cuentan con bonos de formalidad (y de género en el caso de Argentina) considerables y, por tanto, comparten el desafío de implementar políticas que permitan aprovecharlos. La ausencia de espacio fiscal implica que los países deberán poner en marcha reformas que necesariamente contengan el gasto. En el caso de las pensiones, Bolivia disminuirá de hecho su gasto en términos del PIB debido a que completará la transición hacia el sistema de capitalización. En Argentina, Ecuador y Uruguay, en cambio, el reto será contener el gasto en pensiones. Los cuatro países comparten además el desafío de mejorar la eficiencia del gasto en salud.

Por último, Chile, México y Panamá tienen sistemas de pensiones relativamente equilibrados en términos financieros debido al predominio de componentes de capitalización individual. Además, disponen de un importante espacio fiscal para cubrir las necesidades de expansión de las prestaciones contributivas y no contributivas y para afrontar los efectos financieros del envejecimiento. Los desafíos en estos tres países pasan entonces por implementar reformas que mejoren las prestaciones según las necesidades de cada país y por procesar incrementos tributarios que permitan aprovechar el espacio fiscal. En México y Panamá, las bajas tasas de formalidad también suponen una oportunidad en términos de aumentar la recaudación de sus esquemas de protección social contributiva.

Reflexiones finales: desafíos y principios generales para el diseño e implementación de reformas en la protección social

Las reformas para hacer frente al cambio demográfico o cerrar determinadas brechas en los sistemas de protección social, enfrentan varios obstáculos. Un problema central es que pueden generar resistencias, o ser inviables financieramente, dado que los beneficios tienden a verse gradualmente y en el largo plazo, mientras que los costos se asumen en el corto plazo. Para afrontar estos problemas, es clave un enfoque gradual, que atienda a aquellos que puedan salir perjudicados, y una sólida estrategia comunicacional.

La informalidad es otro obstáculo que exige atender la tensión entre proveer aseguramiento e incentivar el empleo formal. Las bajas capacidades del Estado afectan la implementación de los programas de protección social para el adulto mayor, así como la calidad con la que se regula a los agentes privados que proporcionan estos servicios.

Una clave para el éxito es el abordaje integral del problema, que pasa por entender la protección social como un conjunto de programas que interactúan entre sí, e incorporar en el diseño factores condicionantes, como la informalidad laboral y las tendencias demográficas.

Gradualismo, compensación a perdedores y combinación de instrumentos

Incorporar mecanismos de cambio graduales y de compensación para los perdedores favorece la implementación exitosa de reformas, tanto por razones de viabilidad económica o de espacio fiscal, como por razones de viabilidad política.

Las reformas que se hicieron sobre todo en la década de los 90, con la introducción de pilares de capitalización en los sistemas de pensiones, son un ejemplo claro de la necesidad del gradualismo. El cambio de un sistema de reparto a uno de capitalización implica que las contribuciones de los trabajadores activos, en vez de financiar las pensiones de las personas retiradas, pasan a acumularse en los fondos de pensiones, lo que lleva a un desequilibrio financiero transitorio. Por lo tanto, en general, todos los países han establecido periodos de transición, aplicando el nuevo régimen a una proporción de las personas más jóvenes, mientras que los trabajadores mayores se quedaban en el esquema anterior.

Ejemplos en el área de salud y de cuidados siguen una lógica similar. Así, en 2006, Uruguay aprobó una reforma estructural del sistema sanitario que implicaba un incremento importante de la cobertura, al incluir a los hijos dependientes y a cónyuges de los trabajadores dependientes formales, así como a los jubilados y pensionistas. Para poder acomodar el incremento en el gasto que implicaba la reforma y que no venía acompañado por un incremento en la misma magnitud de las contribuciones, se recurrió a un mecanismo de incorporación progresiva de diferentes colectivos durante un periodo de diez años, pasándose de 750.000 beneficiarios en 2007 a 2,5 millones en 2018. En el caso de Chile, el Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas (AUGE) centró la expansión de la cobertura de salud principalmente en ampliar el conjunto de patologías cubiertas. De esta forma, al inicio de 2006, se incorporaban 40 patologías que se fueron ampliando gradualmente hasta cubrir 85 enfermedades en 2019.

Desde el punto de vista político, una manera de reducir las resistencias a las reformas pensionales es excluir a quienes se encuentran ya retirados o relativamente cerca de jubilarse de la aplicación de las nuevas reglas. Esas personas difícilmente podrían tomar decisiones en un corto plazo que eviten el impacto negativo que tendrían reformas de este tipo sobre sus ingresos. Por lo tanto, desde un punto de vista de la equidad y de no cambiar las reglas de juego, suele ser apropiado introducir gradualmente la aplicación de reformas de este tipo (Jousten, 2007). La falta de compensación a los potenciales perdedores puede generar presiones para evitar las reformas, pero, incluso si se aprueban, pueden persistir tensiones que amenacen la sostenibilidad de estos cambios en el tiempo.

La combinación de instrumentos también puede ayudar a la viabilidad. Según la ECAF 2019, más del 45 % de las personas prefieren reformas que combinen cambios en la edad de retiro, en el nivel de las prestaciones y en las tasas de contribución, a cualquier opción exclusiva. Mas aún, las preferencias en cuanto a estos instrumentos difieren por niveles de ingreso; por lo tanto, una combinación de los mismos probablemente lograría convencer a más personas que una sola opción que enfatice intereses contrapuestos.

Una fórmula usual en este sentido es combinar elementos que amplíen beneficios con aspectos que mejoren la sostenibilidad financiera. Por ejemplo, se puede crear una prestación mínima no contributiva, que brinde a las personas una ampliación de los elementos de seguridad frente a la pobreza en la vejez y, a la vez, reducir la generosidad en algunos aspectos del sistema, como aumentar marginalmente la edad de retiro.

Cuantificar, medir y comunicar

Otro ingrediente para preparar el terreno para reformas de calidad se refiere al manejo de información sobre las proyecciones y los costos futuros asociados al envejecimiento. Esto permitiría, además, identificar el ritmo apropiado de implementación y los costos para potenciales perdedores. La experiencia internacional en el ámbito de la protección social muestra que las reformas basadas en un trabajo técnico sólido, que cuantifique los desafíos y los costos de la inacción, tienen más posibilidades de ser exitosas (OCDE, 2010c).

De todas formas, el trabajo técnico por sí solo puede ser poco efectivo para facilitar el cambio. Resulta importante comunicar claramente las necesidades de la reforma, tener un mandato claro y un liderazgo político del Gobierno que muestre la voluntad y el compromiso de actuar.

La comunicación es vital puesto que los ciudadanos de un país posiblemente desconozcan algunos factores que justifican la reforma y esto puede afectar su respaldo a la misma. En el contexto de este reporte, se llevó a cabo un ejercicio con el objetivo de evaluar, precisamente, los efectos de la información sobre la predisposición de las personas a cambios en los sistemas de protección social. En particular, se eligieron aleatoriamente dos grupos dentro de los hogares entrevistados en 10 ciudades de la región. El primer grupo fue informado de la evolución y las proyecciones de la esperanza de vida en el país, mientras que el segundo grupo no recibió esa información. Luego se preguntó a ambos grupos si estaban dispuestos a aumentar la edad de retiro, bajar el monto de las prestaciones, aumentar las tasas de aporte o apoyar una combinación de estas políticas a fin de mantener el equilibrio de las cuentas fiscales.

Los resultados de este ejercicio muestran que el acceso a la información influye en las posiciones de las personas respecto a cómo resolver las consecuencias del envejecimiento para el sistema de pensiones. Esto confirmó, en parte, el desconocimiento de los patrones de envejecimiento y su impacto en la sostenibilidad de los esquemas de pensiones. Cabe destacar que estos cambios en las preferencias varían entre países y dentro de cada país entre niveles socioeconómicos. Esto señala otra razón por la que es tan relevante la economía política: la heterogeneidad de las preferencias dentro de la sociedad.

Esta falta de información interactúa con la alfabetización financiera, que determina la capacidad de las familias para comprender aspectos económicos y financieros. Desafortunadamente, los ciudadanos de los países de la región en general, y especialmente los más pobres, presentan bajos niveles de entendimiento de los instrumentos financieros. Esto supone un reto al principio de comunicar la necesidad de las reformas.

El balance entre los incentivos, el aseguramiento y la informalidad

Los sistemas de protección social pueden mejorar la eficiencia económica y el bienestar de los ciudadanos al proveer aseguramiento frente a riesgos para los cuales los mecanismos puros de mercado generalmente no dan soluciones suficientes. No obstante, la respuesta de las personas a la existencia de estos programas puede lesionar la productividad y el crecimiento y, por esta vía, reducir el bienestar. Este conflicto se intensifica en economías con fuerte informalidad.

En particular, los sistemas no contributivos, que tienen generalmente un efecto positivo sobre el bienestar social, especialmente para los trabajadores informales y vulnerables, pueden generar incentivos para que estos trabajadores permanezcan en el sector informal, lo que lleva a niveles más bajos de productividad y del producto de la economía.

Existe evidencia al respecto. El Programa de Salud de Familia de Brasil incrementó el bienestar en casi el 5 %, pero generó un aumento en la informalidad, particularmente entre los hogares con bajos niveles de educación, de aproximadamente el 9 % (Conti, Ginja y Narita, 2019). Igualmente, en el caso del programa Seguro Popular de México, si bien propició una reducción del 84 % de la diferencia en la mortalidad infantil entre las municipalidades pobres y ricas (Conti y Ginja, 2017), también indujo efectos adversos sobre la formalidad (Campos-Vázquez, 2014).

Una situación similar ocurre con las pensiones. La evidencia de varios países de la región muestra que las pensiones no contributivas son un instrumento efectivo para reducir la pobreza de los adultos mayores (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Sin embargo, un estudio reciente de la CEPAL, que revisa la literatura empírica para la región, concluye que casi el 70 % de los estudios que evalúan el impacto de diferentes

programas de pensiones no contributivas observan un efecto negativo y significativo sobre la oferta laboral de los adultos mayores, especialmente las mujeres (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Así, un primer principio clave es que, a la hora de diseñar programas específicos para ampliar la cobertura, hay que tomar en cuenta los incentivos que se generan en el mercado laboral. Un buen diseño del sistema de protección social es fundamental para lograr una mayor cobertura o aumentar la suficiencia de algunas prestaciones y minimizar las concesiones en términos de productividad.

En el caso del sistema de pensiones, la solución a esta tensión suele implicar que los montos de las pensiones contributivas superen a las pensiones no contributivas, lo cual no es incompatible con objetivos de reducción de la pobreza en la vejez. Este balance de una pensión mínima respetando la proporcionalidad de contribuciones y beneficios, además de balancear los objetivos de pobreza y los incentivos, tiene respaldo en las preferencias de los ciudadanos de la región, según se recoge en la ECAF 2019. En promedio, más del 50 % de los encuestados está “totalmente de acuerdo” con que el Estado debe otorgar un ingreso mínimo a todos los adultos mayores independientemente de cuánto hayan aportado.

Este conflicto se debilita conforme crece la productividad del empleo formal. Así, por ejemplo, en los países donde la brecha de ingresos entre el sector formal e informal es grande, los esquemas no contributivos de protección social pueden ser más generosos dado que, con ese diferencial, brindar cierto acceso a servicios de protección social universales o no contributivos no crearía demasiados incentivos para permanecer o moverse hacia la informalidad.

Las capacidades del Estado

Las capacidades estatales en el área de las políticas de protección social son un elemento crítico para lograr una mayor efectividad de las mismas. Un primer aspecto son las fortalezas regulatorias. El mercado de servicios de salud se caracteriza por grandes asimetrías de información entre los proveedores, los reguladores y los usuarios. Por su parte, el mercado de fondos de pensiones se caracteriza por tener costos fijos significativos y economías de escala. A su vez, los proveedores de salud, seguros y fondos de pensiones pueden disfrutar de poder de mercado, lo que distorsiona los precios y las cantidades de servicios ofrecidos. Todo ello, impone un importante rol regulatorio al Estado en la provisión privada de estos servicios.

Además de tener fortalezas regulatorias, en el diseño e implementación de estos programas es clave la calidad de la información disponible para el Gobierno y la capacidad de este para procesarla eficazmente. Por otra parte, la capacidad de fiscalización del mercado laboral también puede tener implicaciones sobre la formalidad y por ende sobre la base de contribuyentes al sistema.

La evidencia existente señala desafíos para la región en capacidades del Estado. Por ejemplo, el índice de calidad regulatoria del Banco Mundial (2019b) muestra que la región se encuentra lejos de las mejores prácticas en este aspecto, ubicándose más bien a mitad de la clasificación.

En definitiva, para implementar reformas que permitan ofrecer prestaciones de calidad a los adultos mayores manteniendo el equilibrio financiero de los sistemas jubilatorios y sanitarios, se necesita invertir más en la construcción de capacidades estatales. Es preciso dotar al Estado de mayor agilidad, transparencia y habilidad para generar y procesar la información que hace posible formular e implementar las políticas de protección social.

Reporte de Economía y Desarrollo 2020

Los sistemas de pensiones y salud en América Latina: los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad

La preparación de este reporte es responsabilidad de la Vicepresidencia de Conocimiento, bajo la dirección de Pablo Sanguinetti. La edición de esta entrega estuvo a cargo de Fernando Álvarez y Guillermo Alves, con la asesoría académica de Álvaro Forteza y Marcos Vera-Hernández.

La redacción de los capítulos estuvo bajo la responsabilidad de:

Capítulo 1 La protección social para el adulto mayor y el desafío demográfico - Fernando Álvarez

Capítulo 2 La informalidad laboral y el cambio tecnológico: viejos y nuevos retos para la protección social - Pablo Brassiolo y Manuel Toledo

Capítulo 3 Los sistemas de pensiones en América Latina - Lian Allub y Guillermo Alves

Capítulo 4 Los servicios de salud y cuidados frente al envejecimiento - Dolores de la Mata y Ricardo Estrada

Capítulo 5 Juntando las piezas - Christian Daude

La protección social de siglo XXI en los países de la región estará fuertemente condicionada por la informalidad laboral, la automatización y digitalización de los procesos productivos, y, especialmente, por el envejecimiento acelerado de la población. En efecto, en los próximos 30 años, la proporción de latinoamericanos de al menos 65 años se duplicará, para alcanzar casi un 18 %.

Este reporte se centra en la naturaleza de los desafíos que enfrentan los sistemas de protección social y las políticas públicas para abordarlos. Su foco primordial son las pensiones y la provisión de servicios de salud y cuidados para los adultos mayores. Su objetivo es ofrecer una visión integral y en profundidad de ambos sistemas, que tenga en cuenta las interacciones entre la estructura demográfica, el mercado laboral y los factores que determinan su equilibrio financiero y su sostenibilidad. Asimismo, ofrece algunas claves para construir una protección social para el adulto mayor que sea de calidad y financieramente sostenible.