

ARTÍCULOS ANALÍTICOS

Boletín Económico

1/2020

BANCO DE **ESPAÑA**  
Eurosistema

EL AGOTAMIENTO DEL DIVIDENDO DEMOGRÁFICO  
EN LATINOAMÉRICA: RETOS PARA LAS POLÍTICAS  
ECONÓMICAS Y SOCIALES

Juan Carlos Berganza, Rodolfo Campos,  
Enrique Martínez Casillas y Javier Pérez

## RESUMEN

El envejecimiento de la población es uno de los grandes retos globales. Las economías de América Latina presentan una estructura de población más joven que la de otras economías emergentes y que la de las avanzadas, lo que les ha permitido disfrutar del llamado «dividendo demográfico» (una proporción favorable de la población en edad de trabajar con respecto a la que no se encuentra en edad activa). Sin embargo, según las últimas proyecciones demográficas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se estima que en 2020 la pirámide de población de América Latina será como la que mostraban las economías avanzadas en 1990 y, hacia 2050, ambos grupos de países mostrarán perfiles poblacionales similares. En este artículo se documentan las tendencias demográficas actuales para Latinoamérica y se discuten los principales retos asociados (en particular, los relacionados con la adecuación de los sistemas de previsión social al envejecimiento progresivo de la población).

**Palabras clave:** dividendo demográfico, envejecimiento, sistemas de pensiones, tasa de dependencia, productividad total de los factores.

**Códigos JEL:** H55, J11, J26.

## EL AGOTAMIENTO DEL DIVIDENDO DEMOGRÁFICO EN LATINOAMÉRICA: RETOS PARA LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

Este artículo ha sido elaborado por Juan Carlos Berganza, Rodolfo Campos, Enrique Martínez Casillas y Javier Pérez, de la Dirección General de Economía y Estadística.

### Introducción

El envejecimiento de la población es uno de los grandes retos globales. Durante las últimas décadas, el análisis de este fenómeno y de sus consecuencias económicas se ha focalizado en las economías avanzadas. Por el contrario, los países emergentes disfrutaban del llamado «dividendo o bono demográfico»<sup>1</sup>. Este término hace referencia a los potenciales beneficios que se derivan de una estructura de edad de la población que descansa más en las generaciones jóvenes, dando lugar, en particular, a una proporción favorable de la población en edad de trabajar con respecto a la que no se encuentra en edad activa. La literatura económica documenta que esta situación, en general, si se aprovecha a través de la educación de estas generaciones y de su incorporación al mercado de trabajo, tiende a ejercer efectos beneficiosos sobre el crecimiento, el desarrollo económico y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En el caso de América Latina, la ventana temporal para beneficiarse de este dividendo demográfico se estaría reduciendo. Según las últimas proyecciones demográficas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la velocidad de envejecimiento proyectada para esta región en las próximas tres décadas será superior a la observada en otras economías, como las europeas. En este contexto, este artículo documenta las tendencias demográficas actuales para Latinoamérica, desde una perspectiva global, y presenta los principales retos asociados, a los que ya se enfrentan desde hace tiempo los países avanzados, atendiendo, en particular, a los relacionados con los sistemas de pensiones, que en el caso de la región presentan características particulares y, también, una elevada heterogeneidad entre países.

### Determinantes de la evolución demográfica de América Latina

En las últimas seis décadas, América Latina ha registrado una reducción continuada del peso de las generaciones más jóvenes (menores de 14 años) como porcentaje de

---

1 Véase Bloom *et al.* (2003).

la población en edad activa, a la vez que ha habido una tendencia al alza en el porcentaje de las personas de mayor edad (mayores de 65 años)<sup>2</sup> (véase gráfico 1). Este fenómeno ha sido generalizado en todas las regiones del mundo, pero ha destacado la mayor velocidad de ambas tendencias en América Latina y Asia. De acuerdo con las proyecciones realizadas por la ONU, se espera que estas dinámicas se prolonguen en el tiempo, con especial intensidad en Latinoamérica. En este caso, la estructura de la población sería en la actualidad similar a la del mundo tomado en su conjunto (véase gráfico 2), frente a una estructura mucho más joven en los años cincuenta, parecida en aquel momento a la del continente africano. De hecho, se estima que en 2020 la pirámide de población de América Latina será como las que mostraban las economías avanzadas en 1990 y, de acuerdo con las proyecciones disponibles, hacia 2050, ambos grupos de países mostrarán perfiles poblacionales similares.

El envejecimiento de la población de Latinoamérica es consecuencia, principalmente, de la caída de la fertilidad y del aumento de la esperanza de vida en las últimas seis décadas, al igual que en otras zonas del mundo, pero no en todas (véase gráfico 3.1). En esta región, además, la dinámica de transición demográfica se ha visto potenciada por la mayor incidencia relativa de los flujos netos de salida de la población hacia otras áreas geográficas (véase el gráfico 3.2), con un perfil de emigración que tendió a descansar en perfiles de población más jóvenes, en edad de trabajar (véase gráfico 3.3). Y, si bien la emigración neta se ha mitigado en los últimos años frente a la dinámica de las décadas de finales del siglo pasado, las salidas netas de población, en términos agregados, han seguido siendo más significativas en América Latina que en el resto del mundo<sup>3</sup>.

Como en otras áreas del mundo, en América Latina la caída de la fertilidad estuvo acompañada de la incorporación de las mujeres al mercado laboral, llevando a un aumento de su tasa de actividad. Esta se duplicó en la región entre los años sesenta del siglo pasado y la actualidad (véase gráfico 4.1) y contrarrestó la tendencia decreciente de la tasa de actividad de los hombres (véase gráfico 4.2). Pero, en las últimas décadas, el ritmo de incorporación de las mujeres al mercado laboral se ha desacelerado y, para la mayor parte de los países de la región, la tasa de actividad femenina ha alcanzado niveles cercanos a los de los países avanzados, lo que podría indicar que de cara al futuro esta transición no tiene un recorrido mucho mayor.

## Los retos del envejecimiento

La mayor velocidad que presenta la transición demográfica proyectada para América Latina implica que la región dispondrá de menos tiempo para adaptarse a las

---

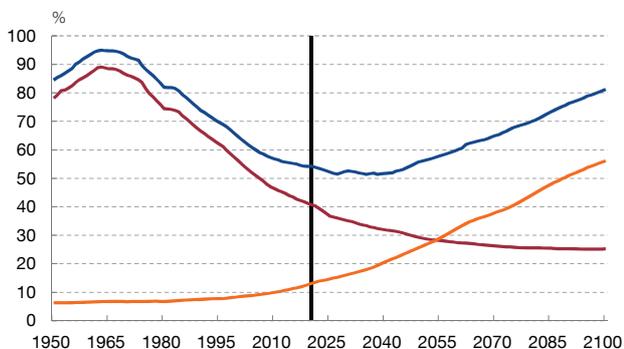
2 El inverso de este último indicador también se suele considerar en la literatura y mide los potenciales trabajadores por cada persona de más de 65 años.

3 Por otro lado, la caída del crecimiento poblacional podría también implicar un aumento de la inmigración en la región, en particular en los casos de Brasil y México. Véase, sobre este tema, Campos (2017).

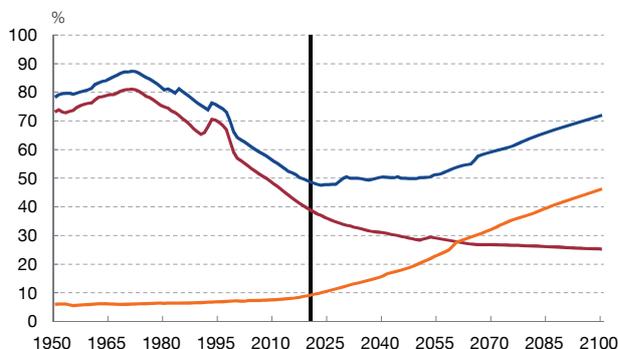
### EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DEPENDENCIA

América Latina se encuentra en una situación en la que su tasa de dependencia está en mínimos debido a la caída de la tasa de fertilidad. Sin embargo, se proyecta que esta situación no perdurará en el tiempo. Según las proyecciones demográficas actuales, América Latina se enfrentará a un fenómeno de envejecimiento de la población similar al de las economías avanzadas, lo que repercutirá en un aumento de la tasa de dependencia.

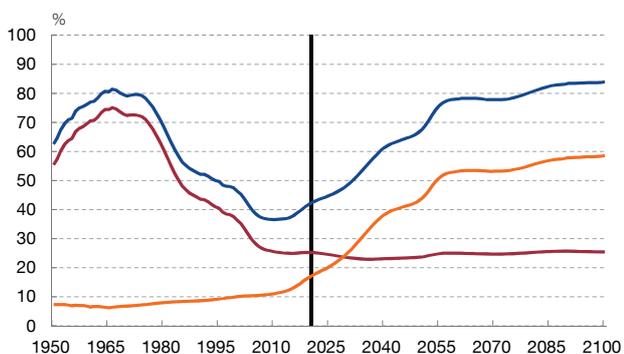
1 TASAS DE DEPENDENCIA MEDIANAS DE AMÉRICA LATINA (a)



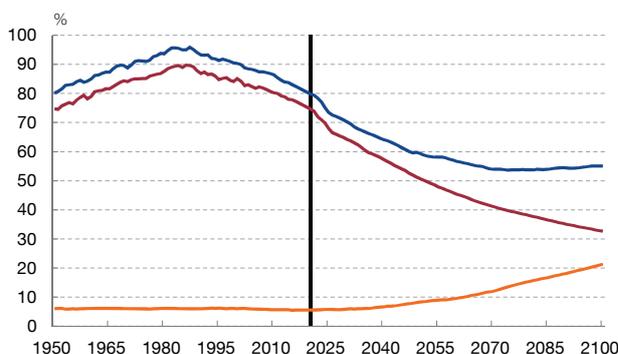
2 TASAS DE DEPENDENCIA MEDIANAS DEL SUR Y DEL SURESTE DE ASIA (b)



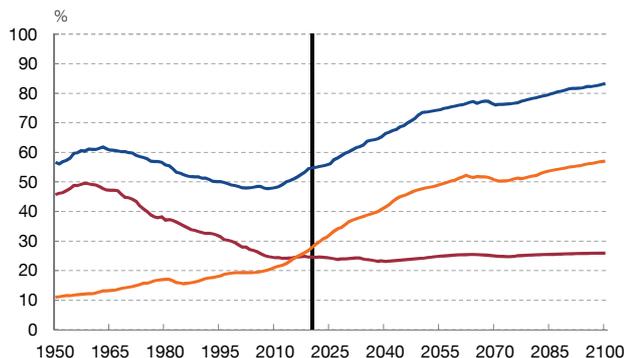
3 TASAS DE DEPENDENCIA DE CHINA



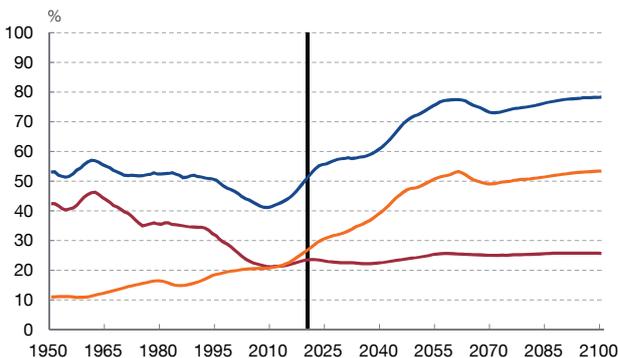
4 TASAS DE DEPENDENCIA DE ÁFRICA (c)



5 TASAS DE DEPENDENCIA MEDIANAS DE LAS ECONOMÍAS AVANZADAS (d)



6 TASAS DE DEPENDENCIA MEDIANAS DE EUROPA DEL ESTE (e)



— TASA DE DEPENDENCIA — TASA DE DEPENDENCIA 0-14 — TASA DE DEPENDENCIA 65+

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas.

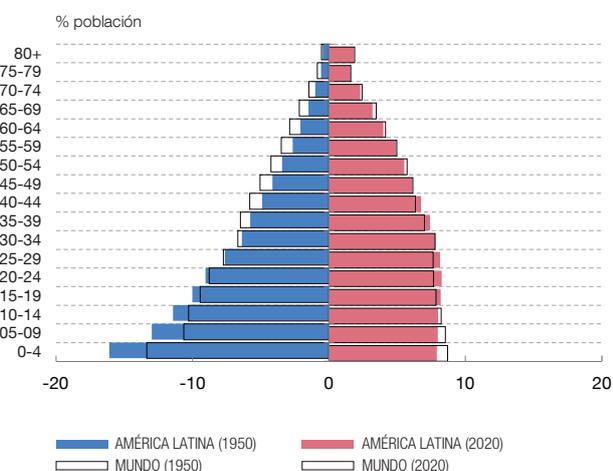
- a Países de América del Sur y Central (Clasificación de la ONU, que incluye a México en este grupo) con al menos un millón de habitantes en el año 2019.
- b Países del Sur y del Sudeste de Asia (Clasificación de la ONU) con al menos un millón de habitantes en el año 2019.
- c Países de África con al menos un millón de habitantes en el año 2019.
- d Economías de alto ingreso per cápita según la clasificación del Banco Mundial con al menos un millón de habitantes en el año 2019.
- e Países del Este de Europa (Clasificación de la ONU) con al menos un millón de habitantes en el año 2019.



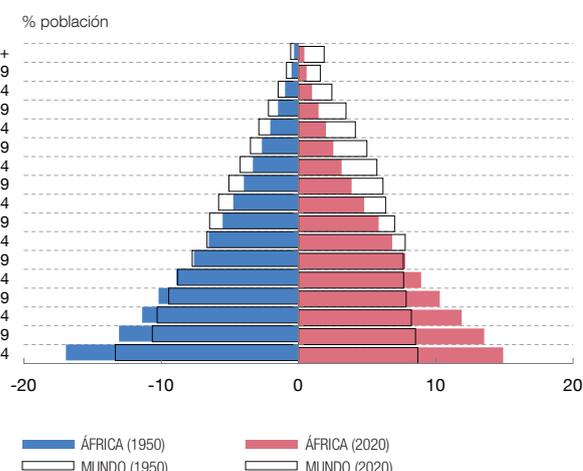
**ESTRUCTURAS DE POBLACIÓN**

En 2020, la pirámide de población de América Latina será muy similar a la del mundo en su conjunto, mientras que la de África presentará más diferencias que en 1950 como consecuencia de que es la única región en la que su tasa de dependencia seguirá cayendo.

1 AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO (a)



2 ÁFRICA Y EL MUNDO (a)



FUENTE: Organización de las Naciones Unidas.

a Las pirámides de población representadas en los gráficos muestran la estructura por grupos de edad (como porcentaje del total de la población) en la región y en el mundo.



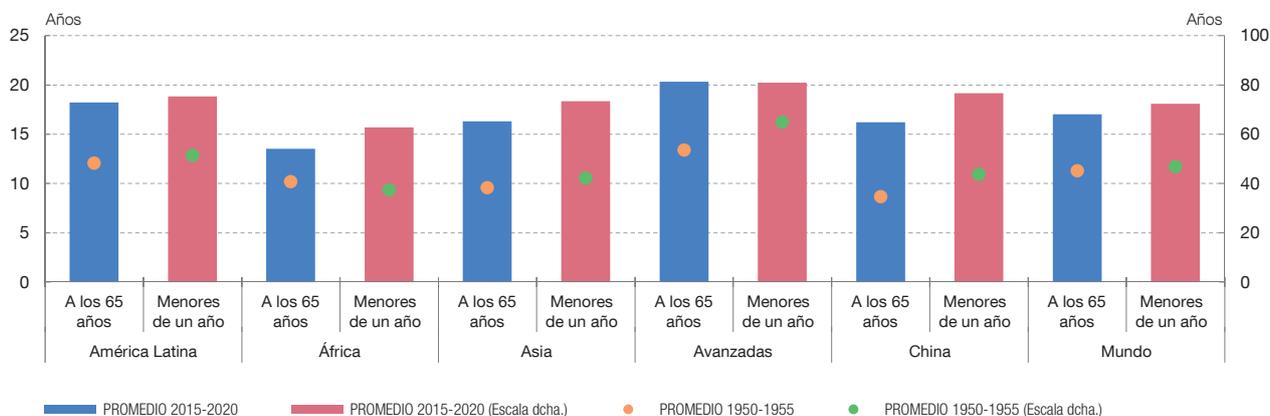
consecuencias del fenómeno del envejeciendo. Dicho fenómeno tiene efectos de calado sobre la oferta y la demanda agregadas de la economía, así como sobre las políticas macroeconómicas y las políticas sociales. Como se expone en Banco de España (2019), los cambios demográficos afectan al consumo de las familias, a la inversión empresarial, al empleo, a la productividad y a los procesos de determinación de salarios y de precios. Estos cambios impactan en la eficacia de las políticas monetaria y fiscal, dado que, por una parte, el menor crecimiento de la población en edad de trabajar hace más probable que los tipos de interés reales se mantengan en cotas reducidas, mientras que, por otra parte, tanto el nivel como la composición de los gastos y de los ingresos públicos dependen de la estructura por edades de la población.

Por el lado de la actividad económica, por tanto, estas tendencias demográficas pueden agravar una situación en la que tanto el crecimiento de la región —que fue de tan solo el 1,4 % como media anual en el último lustro— como el crecimiento potencial ya son reducidos en comparación con el de las demás regiones emergentes, en parte por el escaso aumento de la productividad (véanse gráficos 4.3 y 4.4). En este sentido, resulta crucial señalar que los mercados de trabajo de América Latina se caracterizan por un alto nivel de informalidad, que representa más del 50 % del empleo total, con una elevada heterogeneidad entre países, y por una regulación laboral muy rígida. La primera característica actúa como elemento mitigador

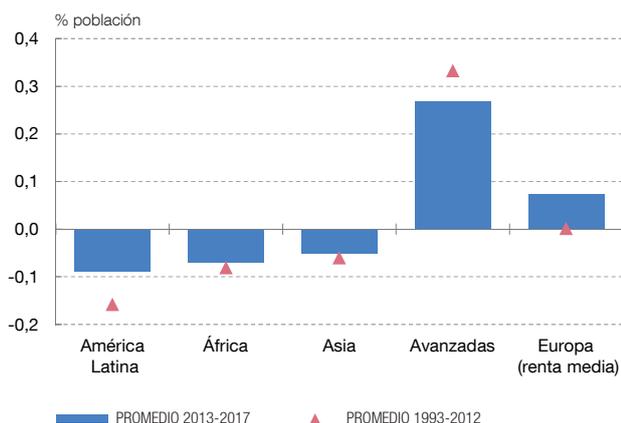
**DETERMINANTES DEMOGRÁFICOS DEL ENVEJECIMIENTO**

El aumento de la esperanza de vida, la caída de la fertilidad y los flujos migratorios son los principales factores que determinan el envejecimiento. La esperanza de vida ha aumentado drásticamente en los últimos 60 años, especialmente en los países emergentes. En los últimos años, la emigración neta se ha reducido en la región (con la excepción de Venezuela, por razones idiosincrásicas). Sin embargo, los emigrantes son predominantemente población joven.

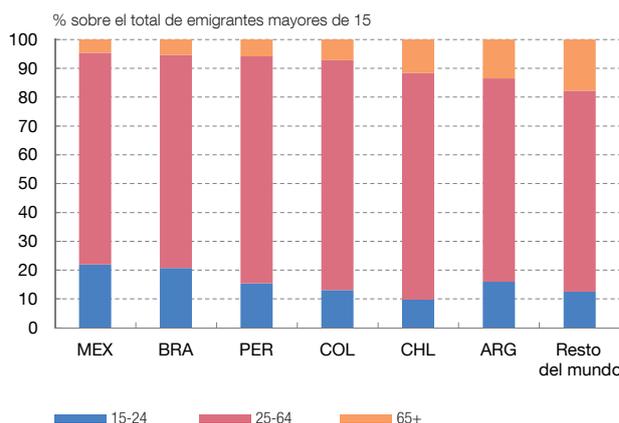
1 ESPERANZA DE VIDA



2 FLUJOS MIGRATORIOS NETOS CON RESPECTO A LA POBLACIÓN



3 TASA DE EMIGRACIÓN



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas y la OCDE.



del ajuste de las economías a las perturbaciones económicas, pero obstaculiza el crecimiento de la productividad, mientras que la segunda afecta negativamente al crecimiento potencial de estas economías, según la evidencia disponible [David *et al.* (2020)].

El débil crecimiento potencial y las características del mercado de trabajo de Latinoamérica plantean retos significativos sobre la posibilidad de expandir la capacidad recaudatoria de los sistemas fiscales de las economías de la región, en un contexto de incremento de las presiones de gasto asociadas al envejecimiento poblacional. En este sentido, en cuanto a las políticas sociales, cabe resaltar que las

Gráfico 4

### CRECIMIENTO POTENCIAL Y DETERMINANTES

América Latina crece menos que las demás regiones emergentes, en parte debido a una falta de crecimiento de la productividad total de los factores. La transición hacia una incorporación de las mujeres al mercado laboral parece haber llegado a su fin.



FUENTES: Fondo Monetario Internacional, Organización de las Naciones Unidas y elaboración propia con datos de *Penn World Table 9.1*.

- a América Latina-6: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Ponderados por el criterio de paridad del poder de compra.
- b Para la estimación del crecimiento potencial, se toma para cada año la previsión a más largo plazo del FMI disponible en ese momento (cinco años).



necesidades de gasto de los sistemas de pensiones y sanitario y de dependencia están directamente relacionadas con el tamaño de la población de edad avanzada, que es un factor estructural de presión sobre el gasto público.

## El gasto en pensiones en América Latina

Por su relevancia para la sostenibilidad de las finanzas públicas, uno de los principales retos que plantea el envejecimiento poblacional, según señala la literatura

económica, es el relacionado con la cobertura de los sistemas de pensiones. En el caso de América Latina, los argumentos del debate que tiene lugar en las economías avanzadas —en particular, en las europeas, donde ha sido más activo— no son directamente extrapolables, dado que hay que resaltar que no existe un modelo único de sistema de pensiones en dicha región.

En 1981 se aprobó una reforma en Chile en la que se sustituyó completamente el sistema público de reparto<sup>4</sup> por uno de capitalización individual administrado por el sector privado<sup>5</sup>. Dicha reforma, que dio lugar a una larga transición en la que conviven ambos sistemas, tuvo una gran influencia en la región, y algunos países incluyeron un esquema de capitalización individual, ya sea como componente principal del sistema de pensiones —México (1997)— o como complemento del sistema de reparto tradicional —Perú (1993) y Colombia (1994)—, habitualmente conocido como «modelo paralelo» (en el que los trabajadores deben elegir entre el sistema público de reparto o el sistema de capitalización individual). Entre los países que presentan un sistema público de reparto, destacan Argentina<sup>6</sup> y Brasil. Estos países han introducido reformas recientes —Brasil (2019) y Argentina (2017)— o se encuentran en un proceso de discusión de nuevas reformas (Argentina). En general, dichas reformas consisten en aumentar los requisitos para acceder a la jubilación y en ajustar las prestaciones (tasas de reemplazo)<sup>7</sup>, tratando de hacer frente al problema del envejecimiento y buscando el equilibrio entre una cobertura adecuada y la suficiencia de los beneficios, por un lado, y la sostenibilidad financiera, por otro. En el caso concreto de Brasil, los aspectos más destacables de la reciente reforma son el incremento de la edad necesaria para acceder a la jubilación y de los años de aportes requeridos, así como la incorporación de elementos de progresividad a las contribuciones de los trabajadores a la Seguridad Social.

No obstante, los sistemas de capitalización individual están diseñados, primordialmente, para el segmento de la población que tiene un trabajo formal y estable, percibe ingresos medio-altos y realiza contribuciones durante la mayor

---

4 Según el sistema de reparto, las contribuciones que se hacen al sistema de pensiones generan el flujo de financiación de los beneficios del presente y también garantizan los derechos de los asegurados que accederán a los beneficios en el futuro, que se financiarán con los aportes de las nuevas generaciones. Este sistema presenta transferencias inter- e intrageneracionales, su administración es pública y sus prestaciones están determinadas por ley (se suelen fijar la tasa de reemplazo, los requisitos de acceso y la reajustabilidad de las pensiones). Las cotizaciones también están determinadas por ley y pueden ser con cargo a los trabajadores, las empresas y el Estado.

5 El sistema de capitalización individual se caracteriza por lo siguiente: i) un régimen financiero de capitalización por medio de cuentas individuales; ii) administración múltiple de los fondos de pensiones y las cuentas individuales, que es mayoritariamente privada, pero que también puede ser pública; iii) prestaciones que se financian con el capital acumulado en las cuentas individuales, sin que haya tasas de reemplazo definidas por ley, es decir, las prestaciones dependen de la capacidad de ahorro individual y de la rentabilidad de los fondos, y iv) cotizaciones que están definidas por ley.

6 En 1994 se implementó en Argentina un modelo integrado, ya que incluía una base solidaria universal que formaba parte del sistema de pensiones. En 2008, la capitalización individual se eliminó, lo que supuso que solo quedara el sistema de reparto administrado por el Estado.

7 La tasa de reemplazo se define como el porcentaje que supone el monto de la pensión sobre el último salario percibido cuando la persona se encontraba activa en el mercado laboral.

parte de la vida laboral. Pero este tipo de trabajador no suele ser representativo de los países de la región dada la importante informalidad de los mercados laborales y la baja densidad de cotización dentro del mercado de trabajo formal (véase gráfico 5.1). Por ello, existe cierto consenso entre los analistas<sup>8</sup> en que los sistemas de pensiones de capitalización individual centrados en la capacidad de ahorro individual no han generado los resultados esperados en cuanto a cobertura y suficiencia de las prestaciones.

Así pues, las reformas de los últimos años de los sistemas de pensiones en los países de la región han desarrollado mecanismos (contributivos y no contributivos) con el objetivo de reducir las brechas entre los beneficiarios del sistema en cuanto a cobertura y calidad de las prestaciones mediante el fortalecimiento de la financiación pública del sistema de pensiones. Por ejemplo, el sistema de pensiones se reformó en Chile en 2008, creándose un modelo integrado que comprende una base mínima y la capitalización individual y que supone el retorno del Estado a la administración, la financiación y la regulación del sistema de pensiones. En Chile, el reciente descontento social ha vuelto a abrir el debate sobre potenciales reformas de su sistema de pensiones, haciendo hincapié en la creación de nuevos mecanismos de solidaridad, como, por ejemplo, la propuesta de un aumento de 5 puntos porcentuales (pp) (del 10 % al 15 %) en la tasa de cotización financiada por las empresas para crear un fondo de ahorro colectivo solidario con la finalidad de aumentar las pensiones actuales y futuras, mediante transferencias inter- e intra-generacionales<sup>9</sup>. Ello implica una fuente de presión para el gasto público, por la necesidad tanto de fortalecer y extender la cobertura de los programas no contributivos como de complementar las pensiones contributivas para alcanzar niveles de suficiencia mínimos.

En el cuadro 1 se definen las características principales de los sistemas de pensiones públicos en las principales economías de América Latina<sup>10</sup>. A pesar de los avances registrados con las reformas recientes, el nivel y la calidad de la cobertura de los sistemas de pensiones de la región están muy alejados de los existentes en los países de la OCDE. Por ejemplo<sup>11</sup>, en 2017 solo el 45 % de la población activa de la región, tomada como un conjunto, cotizaba a un sistema de pensiones (véase gráfico 5.4), frente a un valor cercano al 80 % en el promedio de la OCDE. Esto supone que es posible que más de la mitad de la población activa actual requiera algún aporte o apoyo financiero del Estado en edades avanzadas para evitar el

---

8 Véanse, por ejemplo, Arenas de Mesa (2019) y algunos de los trabajos referenciados en este libro.

9 En México, por el contrario, no se han realizado cambios posteriores significativos y las grandes modificaciones han estado centradas en el sistema de pensiones no contributivo, lo que ha permitido aumentos en la cobertura de los mayores de 65 años con programas no contributivos.

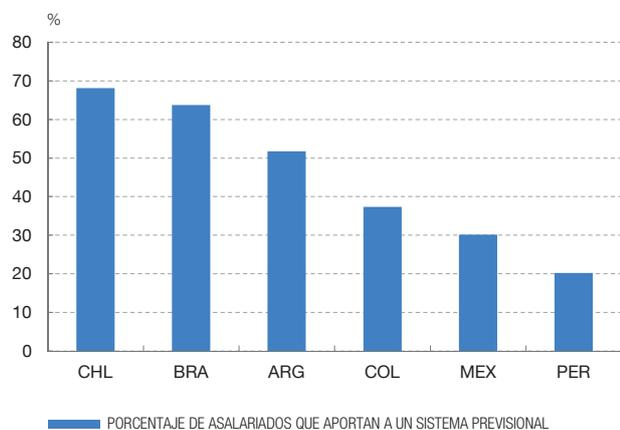
10 Aunque no se consideran en el cuadro 1, Costa Rica, Panamá y Uruguay presentan un modelo mixto, es decir, las pensiones en estos sistemas provienen principalmente del sistema público de reparto y se complementan con el sistema de capitalización individual, que puede ser público o privado.

11 Véase Arenas de Mesa (2019).

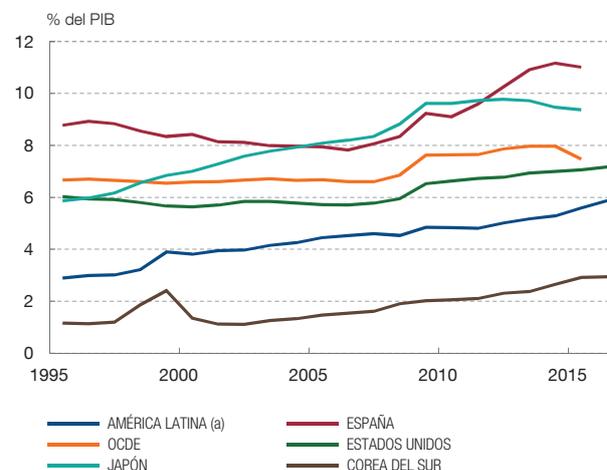
## EL ENVEJECIMIENTO ELEVA LOS GASTOS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA

Desde 1995, el gasto en pensiones en relación con el PIB se duplicó en América Latina (promedio ponderado de Argentina, Brasil, Chile y México) debido a la mayor generosidad de los sistemas de pensiones y al incremento de la tasa de dependencia. Si los demás determinantes permanecen inalterados, el aumento de la tasa de dependencia proyectado por la ONU, por sí solo, llevaría al gasto en pensiones de la región hasta el 15 % del PIB en 2050.

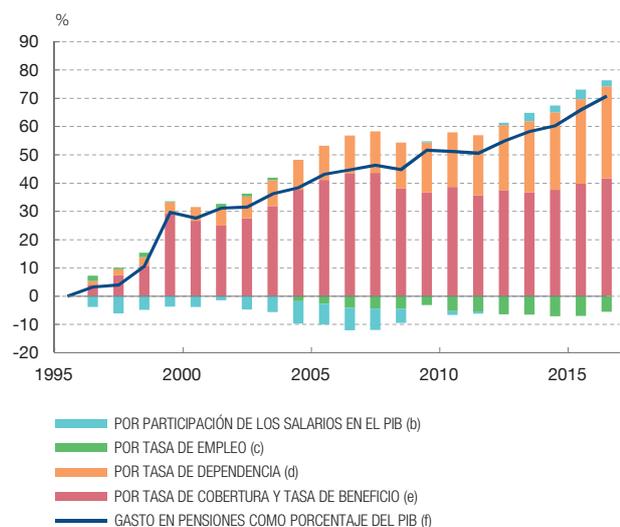
1 INCLUSIÓN EN EL SISTEMA DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA



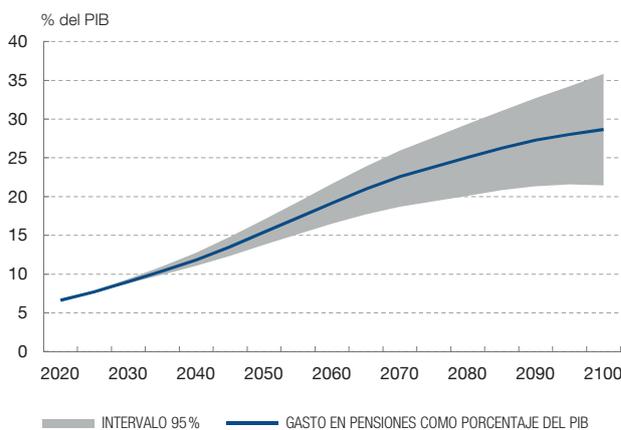
2 GASTO EN PENSIONES



3 DETERMINANTES DEL GASTO EN PENSIONES EN AMÉRICA LATINA



4 SIMULACIÓN DEL GASTO EN PENSIONES EN AMÉRICA LATINA EN FUNCIÓN DE LA PROYECCIÓN DE LA TASA DE DEPENDENCIA



**FUENTES:** Elaboración propia con datos del Banco Mundial, la CEPAL, la Organización de las Naciones Unidas, la OCDE, *Penn World Tables 9.1*, el Fondo Monetario Internacional y sistemas de previsión social nacionales.

- a Agregado de Argentina, Brasil, Chile y México.
- b Mide la contribución al gasto en pensiones/PIB de la participación de los salarios en el PIB.
- c Mide la contribución al gasto en pensiones/PIB de la variación de la tasa de empleo (relación entre la población empleada y la población en edad de trabajar).
- d Mide la contribución al gasto en pensiones/PIB de la variación de la tasa de dependencia (relación entre la población mayor de 65 años de edad y la población en edad de trabajar).
- e Mide la contribución al gasto en pensiones/PIB de la variación del producto de la tasa de beneficio (relación entre la pensión media y el salario medio) y de la tasa de cobertura (relación entre la población que recibe prestaciones y la población mayor de 65 años de edad).
- f Variación porcentual acumulada del cociente del gasto en pensiones sobre PIB, medido como diferencia logarítmica con respecto al valor de 1995.



Cuadro 1

**CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES PÚBLICOS EN DISTINTOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

	Tasa de dependencia (a)	Modelo	Cálculo de la retribución (b)	Edad legal de jubilación: mujeres (b)	Edad legal de jubilación: hombres (b)	Cotizantes/ población activa	Pensionistas/ población 65+	Tasa de cotización (%) (b)	Mínimo de años (b)	Tasa de reemplazo (%) (b)	Gasto público en pensiones % del PIB
Argentina	55,9	Reparto (2008)	BD/CD	60	65	56,2	92,5	23,7	30	80 (BD)	8,9
Perú	50,7	Paralelo (1993)	BD/CD	65/65	65/65	26,9	48,8	13/10	20/20	47 (BD)/ 73 (CD)	1,5
Chile	45,7	Integrado (2008)	CD	60	65	63,4	87,0	10	—	38 (CD)	2,8
Colombia	45,7	Paralelo (1994)	BD/CD	57/57	62/62	30,5	45,7	16/11,5	26	44 (CD)	4,1
México	45,7	Privado (1997)	BD/CD	65/65	65/65	36,3	81,6	8,1/6,3	10/25	107 (BD)	2,3
Brasil (c)	43,4	Reparto	Edad/ tiempo	60/55	65/50	58,0	86,9	28-31 (ambos)	15/35	80 (edad)	11,0

**FUENTES:** Banco Interamericano de Desarrollo (2019), Arenas de Mesa (2019), Fondo Monetario Internacional, OCDE, fuentes nacionales y proyecciones demográficas de la Organización de las Naciones Unidas.

- a Tasa de dependencia en 2018, según los datos de población de la ONU. La tasa de dependencia se define como el cociente entre la suma de los dependientes (mayores de 65 y menores de 16) y la población en edad de trabajar (entre 16 y 65 años).
- b Dependiendo del país, los sistemas de pensiones pueden tener distintos pilares, según cómo se calculen la contribución y la retribución. El cálculo puede hacerse según la lógica del «Beneficio definido» (BD), cuando la remuneración de la pensión está determinada *ex ante*, o de la «Contribución definida» (CD), cuando es la contribución la que está fijada, mientras que los beneficios pueden variar. Algunos países solapan ambos sistemas, y en esos casos los parámetros de los distintos cálculos están separados por una barra. En el caso de Brasil existen dos modalidades de cómputo, según la edad de jubilación («Edad») o según el tiempo de contribución («Tiempo»). La tasa de cotización está definida como porcentaje de la renta [véase Banco Interamericano de Desarrollo (2019)]. La tasa de reemplazo son los ingresos de jubilación respecto al último salario: promedio simple entre hombres y mujeres casados.
- c El Congreso de Brasil ha aprobado recientemente una reforma del sistema de pensiones que mantiene el carácter público de la prestación; eleva la edad mínima de jubilación a 62 años (mujeres) y 65 años (hombres), y el número mínimo de años de contribución a 20 para ambos sexos; unifica y hace progresivas las contribuciones del trabajador a la Seguridad Social, y pone límites inferiores y superiores a las pensiones contributivas.

riesgo de pobreza. Por su parte, en ese mismo año, el 76 % de las personas mayores de 65 años tenían acceso a una pensión, un aumento de casi 25 pp respecto al año 2000, pero un nivel notablemente inferior al promedio de los países de la OCDE, cercano al 95 %. Además, debido en parte a su fuerte aumento en los últimos años, un 30 % de la cobertura de pasivos en América Latina proviene de los sistemas de pensiones no contributivos. En cuanto a la calidad de la cobertura de los pasivos, medida por la tasa de reemplazo, su cálculo es una tarea compleja en los sistemas de capitalización individual, pero, en general, se puede afirmar, de acuerdo con la literatura existente<sup>12</sup>, que es más elevada en los sistemas de reparto que en los esquemas de capitalización individual.

Como muestra el gráfico 5.2, el gasto público en pensiones en América Latina<sup>13</sup> ha ido en aumento como porcentaje del PIB en las últimas décadas, duplicándose entre 1995 y 2016 (véase gráfico 5.2). Para entender las razones de este aumento, realizamos una descomposición del gasto en pensiones, expresado en relación con

12 Véanse Arenas de Mesa (2019) y las referencias allí citadas.

13 Agregado de las cuatro economías de la región para las que se dispone de datos completos (Argentina, Brasil, Chile y México).

el PIB, que depende positivamente de la ratio entre la población mayor de 65 y la población en edad de trabajar o tasa de dependencia, negativamente de la tasa de empleo —cociente entre población ocupada y población en edad de trabajar— y positivamente de la participación de los salarios en el PIB y de la generosidad del sistema de pensiones (que, a su vez, es el producto entre la fracción de la población mayor de 65 que recibe una pensión —tasa de cobertura— y la relación entre la pensión media y el salario medio —tasa de beneficio—). La siguiente identidad expresa esta relación<sup>14</sup>:

$$\text{Gasto en pensiones/PIB} = \text{Tasa de dependencia} \times \text{Tasa de cobertura} \times \text{Tasa de beneficio} \times \text{Participación de los salarios en el PIB} / \text{Tasa de empleo}$$

Como se aprecia en el gráfico 5.3, en América Latina el gasto público en pensiones se incrementó principalmente entre 1995 y 2005 por una mayor generosidad del sistema, ya sea por una mayor tasa de cobertura pública o por un incremento de la tasa de beneficio. Sin embargo, desde 2005 el aumento de la tasa de dependencia es el factor predominante para explicar el aumento del gasto. En ese mismo sentido, se prevé que el gasto público en pensiones seguirá en aumento debido al envejecimiento de la población de la región.

En el gráfico 5.4 se presentan los resultados de una simulación del gasto en pensiones debido al incremento de la tasa de dependencia proyectado por la ONU si los demás determinantes del sistema se mantienen inalterados en sus niveles actuales<sup>15</sup>. Según esta simulación, el gasto público en pensiones podría pasar de representar alrededor del 6 % del PIB en 2020 a alcanzar el 15 % en 2050. Por ello es esperable que las autoridades continúen reformando los sistemas de pensiones para adecuarlos a la transición demográfica a la que se enfrenta la región.

13.2.2020.

---

14 La ausencia de datos homogéneos para América Latina impide calcular de forma separada la tasa de cobertura y la tasa de beneficio, por lo que el análisis se centra en el producto de estas dos tasas, que mide la generosidad del sistema de pensiones.

15 La simulación anterior mantiene constante la tasa de cobertura. Si esta aumentase en el futuro como se ha observado en los últimos años, ello supondría un desafío adicional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada*, Libros de la CEPAL, n.º 159.
- Banco de España (2019). Capítulo 4 «Consecuencias económicas de los cambios demográficos», *Informe Anual 2018*.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2019). «Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe», *Monografía del BID*.
- Bloom, D. E., D. Canning y J. Sevilla (2003). *The demographic dividend: A new perspective on the economic consequences of population change*, Rand Corporation.
- Campos, R. (2017). *International migration pressures in the long run*, Documentos de Trabajo, n.º 1734, Banco de España.
- David, A., S. Pienknagura y J. Roldós (2020), *Labor market dynamics, informality and regulations in Latin America*, IMF Working Paper 20/19, enero.
- Huenchuan, S. (2013). *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe: la hora de avanzar hacia la igualdad*, Libros de la CEPAL, n.º 117.