

Pensiones, cambios demográficos y reformas:

Realidades en América Latina y Colombia



Equipo Administración Distrital

Carlos Fernando Galán Pachón
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

Sector Hacienda

Ana María Cadena
Secretaría Distrital de Hacienda

Fondo de Prestaciones Económicas,
Cesantías y Pensiones- FONCEP

Sergio Cortés Rincón
Director General

Ubeimar José Martínez Sierra
Investigación temática

Joaquín Manuel Granados Rodríguez
Revisor temático

Andrea Mayerli Ríos Lagos
Coordinación editorial

David Mauricio Arciniegas Rincón
Diseño editorial

Mario Alberto Duque Montes
Fotografía

Equipo Organización Iberoamericana de Seguridad Social - OISS

Gina Magnolia Riaño Barón
Secretaría General

Gustavo Riveros Aponte
**Director Centro Regional
para Colombia y el Área Andina**

Tatiana Céspedes Arboleda
**Directora Adjunta Centro Regional
para Colombia y el Área Andina**

Conrado Gómez Vélez
**Director de Estudios del Centro de
Investigación y Formación**

Miguel Ángel Carvajal Buitrago
**Coordinador Administrativo y Financiero
Centro Regional**

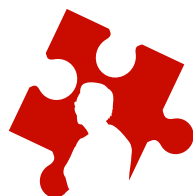
María Margarita Mejía Barón
**Coordinadora Proyectos Especiales
del Centro Regional**

ISBN: 978-958-52971-2-8
Derechos reservados

Para la reproducción parcial o total de la presente obra, se requiere la previa autorización del FONCEP. El texto, las tablas y las figuras están sujetos a derechos de copia y de propiedad intelectual (Ley 23 de 1982, modificada por la Ley 44 de 1993, Ley 1915 de 2018, y Ley 2294 de 2023, y aquellas normas que modifiquen, adicionen o deroguen las disposiciones vigentes relacionadas en la materia).).

© **FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES 2025**

Prólogo



Bogotá es una ciudad que se ha construido a partir del trabajo silencioso, constante y comprometido de un significativo grupo de mujeres y hombres que, desde la función pública en todas sus dimensiones, han dedicado su vida a servir de manera discreta sin importar el nivel que ejercieron. Cada obra, hospital, parque y política pública construida e implementada son muestra de instituciones fortalecidas que materializan el esfuerzo acumulado de generaciones enteras. Bogotá es el resultado de ese legado colectivo que reconocemos y valoramos profundamente.

El Alcalde Mayor de Bogotá así lo entiende y por ello una de sus insignias claves de gestión ha sido “construir sobre lo construido”, valorando el esfuerzo de todos los que han contribuido a hacer de Bogotá un lugar mejor para vivir. Atendiendo su orientación, compromiso con el bienestar social y permanente respaldo a las políticas públicas, en especial a aquellas que protegen a quienes entregaron su vida al servicio de la ciudad, se constituye una guía esencial para fortalecer el rol del Distrito en la defensa de los derechos de los pensionados y adultos mayores. Es así como esta administración está comprometida con esta población, reconociendo en ella una apuesta clara por colocar a las personas en el centro de las decisiones públicas para seguir construyendo una ciudad que no olvida a quienes la forjaron.

Desde esta visión, el **Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá (FONCEP)** cumple una misión que va más allá de la gestión, administración y pago oportuno de las pensiones. Nuestra tarea es profundamente humana, ya que se complementa con el acompañamiento a quienes, tras una vida laboral dedicada a la ciudad, merecen una vejez digna, protegida y reconocida. Ello da sustento a la **Política de Atención Integral al Pensionado** que honrosamente implementamos, porque entendemos que no basta con cumplir una obligación financiera, sino que es indispensable ofrecer una gestión cercana, empática e integral, que reconozca en cada pensionado su historia, sus derechos y sus necesidades. No olvidemos que los pensionados y pensionadas son nuestros hermanos mayores en la capital y en cualquier sociedad productiva.

Este libro surge precisamente en ese contexto institucional **“Pensiones, cambios demográficos y reformas: Realidades en América Latina y Colombia”** es una muestra fehaciente de la apuesta del FONCEP por fortalecer la producción de conocimiento como herramienta estratégica para mejorar la gestión pública. En coherencia con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), particularmente la dimensión de Gestión del Conocimiento y la Innovación, creemos firmemente que una entidad pública moderna no puede limitarse a ejecutar procesos, sino que debe ir más allá, lo que implica analizar, reflexionar, documentar, aprender y proponer sobre la materia a la que se dedica. Solo así es posible entender los complejos desafíos que enfrenta la gestión pensional, anticipar riesgos, fortalecer capacidades institucionales y aportar insumos técnicos sólidos para la toma de decisiones, en un momento en el que las dinámicas poblacionales y fiscales del país representan un reto fundamental en esta materia.

Este libro se inscribe en esa convicción. A lo largo de sus páginas se podrán observar las transformaciones demográficas que están redefiniendo la estructura poblacional en América Latina, los modelos pensionales que distintos países han adoptado para responder al envejecimiento progresivo de sus sociedades gracias a un análisis de política comparada que resulta clave en este tipo de temas y, con especial cuidado, analizar el caso colombiano y la reciente reforma al sistema de pensiones. Este recorrido académico no pretende ofrecer respuestas absolutas, va más allá, porque nuestro sincero interés es abrir espacios de análisis y diálogo técnico para un debate público que seguirá siendo central en el futuro del país y que, de una u otra manera, a todos nos tocará en su momento.

Por encima de indicadores, normas y modelos financieros o de cálculo actuarial propios de este campo, el eje que atraviesa esta publicación es profundamente humano: la dignidad de la vejez. Detrás de cada cifra hay una historia de trabajo y detrás de cada pensión reconocida hay una vida entregada al servicio, al cuidado, a la educación, a la seguridad, a la gestión pública y al desarrollo de la ciudad. En el FONCEP somos conscientes de que nuestra razón de ser son los pensionados, y nos honra tener la oportunidad de trabajar por ellos, tal como en su momento lo hicieron para nosotros sin saberlo. Esta admirable población no representa el pasado de Bogotá, son su presente y el cimiento de la capital. Todo lo que hoy somos como ciudad se construyó sobre los hombros de quienes dedicaron décadas de su vida a servirla y por ello Bogotá es, sin duda, su legado, permitiendo que el futuro que proyectamos se levante sobre el ejemplo que nos dejaron.

Este libro está dedicado a nuestros pensionados y pensionadas, hombres y mujeres que hicieron posible la Bogotá que hoy habitamos. A todos los que enseñaron en nuestras escuelas, atendieron en nuestros hospitales, garantizaron el orden y la seguridad, permitieron una ciudad limpia, administraron los recursos públicos, diseñaron políticas, construyeron infraestructura y sostuvieron, desde múltiples frentes, el funcionamiento de la ciudad. Cada página de esta obra es un homenaje a su vida laboral y a su contribución silenciosa e invaluable al desarrollo de la capital.

Expreso un agradecimiento especial a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), cuyo acompañamiento técnico, experiencia y revisión experta enriquecieron este documento, aportando rigor y profundidad al análisis desarrollado. De igual manera a la Oficina Asesora de Planeación del FONCEP, que asumió con compromiso y dedicación este importante reto editorial liderando la articulación institucional necesaria para hacer realidad esta publicación. Y, de manera muy especial, al investigador Ubeimar Martínez Sierra, cuyo trabajo juicioso, comprometido y de alto nivel profesional dio forma a un ejercicio académico que honra la vocación de servicio, el rigor técnico y el aporte al conocimiento público.

Dedicamos también este libro a Bogotá, una ciudad diversa, resiliente y en permanente transformación, cuya historia se escribe diariamente gracias al trabajo de sus ciudadanos y al compromiso de sus instituciones. En esta publicación confluyen pasado, presente y futuro: el reconocimiento a quienes construyeron la ciudad, el análisis de los desafíos que hoy enfrentamos y la búsqueda de soluciones que aseguren bienestar y protección para las generaciones venideras.

Es un honor presentar este libro, una obra clave que surge del FONCEP en sus casi veinte años de historia, ocasión que aprovecharemos para celebrar en 2026 como muestra de una trayectoria institucional en materia pensional del Distrito Capital que ha transitado previamente por FAVIDI y la Secretaría Distrital de Hacienda, obra que reafirma el sentido profundo de nuestra misión: servir con rigor técnico, sensibilidad social y responsabilidad pública a quienes hicieron de Bogotá la ciudad que conocemos y la que se proyecta hacia el futuro.

Sergio Cortés Rincón

Director General del Fondo de Prestaciones Económicas,
Cesantías y Pensiones - FONCEP





Tabla de contenido

Presentación del libro	10
Introducción	27
Capítulo 1: Las pensiones, propósito e importancia en las sociedades postmodernas	30
● Orígenes y evolución del sistema pensional	33
● Los tipos de sistemas pensionales: explicación de los sistemas de reparto y capitalización	38
Capítulo 2: Dinámicas demográficas y el envejecimiento poblacional	52
● Dinámicas demográficas: Tasas de fecundidad, tendencias Globales	54
● Asia, envejecimiento acelerado y sistema de bienestar bajo presión	65
● Europa, desafíos en un continente que envejece a un ritmo acelerado	67
● África: desafíos en un continente joven pero cambiante	70
● América: contraste entre el norte y el sur	72
● Desafíos del envejecimiento en Oceanía: una mirada por países	75

Capítulo 3: Los sistemas pensionales, sus reformas y	
contrarreformas en américa latina: un análisis comparado	82
● Los orígenes del sistema previsional latinoamericano: el modelo bismarckiano y el grupo pionero	84
● Las reformas estructurales de los años de 1980 y 1990: del reparto a la capitalización	88
● Contrarreformas y modelos híbridos en el siglo XXI en países de América Latina	93
● Sostenibilidad económica de los sistemas pensiones en América Latina: retos fiscales	103
 Capítulo 4: El sistema pensional en Colombia	108
● Recorrido histórico del sistema pensional en Colombia	111
● Complejidad, composición, características y diferencias claves entre el régimen de prima media y el de ahorro individual	118
● Apuntes sobre la Ley 2381 de 2024 de Reforma Pensional en Colombia	138
 Referencias	157



Índice de tablas

Tabla 1.	Sistemas de Pensiones de Reparto (PAYG) en países seleccionados	41
Tabla 2.	Sistemas de Capitalización Individual en países seleccionados	44
Tabla 3.	Diferencias entre los sistemas de reparto (PAYG) y Capitalización individual	47
Tabla 4.	Países con la mayor y menor tasas de fecundidad en Asia	55
Tabla 5.	Países por regiones de Europa con la mayor y menor tasas de fecundidad.	58
Tabla 6.	Gasto de pensiones en el PIB de España	79
Tabla 7.	Esperanza de vida por género en España	80
Tabla 8.	Modelos pensionales en países seleccionados.	80
Tabla 9.	Sistemas pensionales pioneros en países de América Latina.	86
Tabla 10.	Tipos de sistemas pensionales tras las reformas en países seleccionados de América Latina	90
Tabla 11.	Gasto público en Pensiones con porcentaje del PIB en América Latina	105
Tabla 12.	Funcionamiento del RPM	119
Tabla 13.	Escenarios simulados para el caso de María (valores en pesos de 2025)	133
Tabla 14.	Comparación entre sistemas	146
Tabla 15.	Efectos esperados de la reforma en diversos indicadores	152



Índice de figuras

Figura 1.	Dinámicas del crecimiento poblacional mundial: factores y consecuencias	54
Figura 2.	Crecimiento de la población mundial por regiones entre 2000 y 2050.	56
Figura 3.	Proyecciones de población mayor a 60 años entre 2014 y 2050	64
Figura 4.	Tendencias del envejecimiento en Asia	66
Figura 5.	Porcentaje de la población mayor 65 años en algunos países de Europa	68
Figura 6.	Porcentaje de población mayor de 60 años en África (2022)	71
Figura 7.	Porcentaje de población mayor de 65 años en países de América Latina en 2024	73
Figura 8.	Porcentaje de población mayor de 65 años en los principales países de Oceanía en 2024	76
Figura 9.	Evolución de salario promedio de Carlos (2015-2024)	120
Figura 10.	Evolución del número de afiliados y pensionados en el RPM 2012-2023	121
Figura 11.	Distribución porcentual de pensionados por rango de ingreso (RPM) 2023	123
Figura 12.	Evolución del ahorro pensional: distintos tipos de fondos	130

Presentación del libro: "*Pensiones, cambios demográficos y reformas: Realidades en América Latina y Colombia*"

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social – OISS y el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá, FONCEP, tienen el gusto de presentar este libro sobre pensiones en América Latina. Con el fin de motivarlos a abordar su lectura hemos preparado un resumen de esta obra académica, no sin antes agradecer al equipo investigador y redactor por tan importante trabajo.

El libro "Pensiones, cambios demográficos y reformas: Realidades en América Latina y Colombia" aborda uno de los desafíos más complejos de la política pública contemporánea: la garantía de sistemas de pensiones sostenibles y equitativos. El bienestar de millones de adultos mayores depende directamente del correcto funcionamiento de estos sistemas, cuya viabilidad se ve cada vez más presionada por dos fuerzas principales: la transición demográfica hacia sociedades más envejecidas y las realidades fiscales de los Estados.

La obra se estructura en cuatro capítulos que analizan la problemática desde una perspectiva multidimensional. Se parte de la premisa de que los sistemas pensionales son un pilar de la protección social, diseñados para enfrentar las inseguridades económicas del ciclo de vida. Un sistema robusto no solo asegura una vejez digna, sino que también fomenta el ahorro nacional, impulsa la inversión y mejora el funcionamiento de los mercados de capital y laboral.

Sin embargo, el libro subraya una contradicción fundamental: muchos sistemas, especialmente en América Latina, presentan diseños que excluyen a grandes segmentos de la población, como los trabajadores informales, aquellos con carreras laborales interrumpidas (etapas de desempleo) o de bajos ingresos. Esta exclusión choca con los principios de universalidad e inclusión que deberían guiar la seguridad social.

A este desafío estructural se suman las tendencias demográficas globales. La caída de las tasas de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida están invirtiendo la pirámide poblacional, lo que significa que un número cada vez menor de trabajadores activos debe sostener a una población jubilada o pensionada en crecimiento. Este fenómeno pone en jaque la sostenibilidad de los modelos tradicionales y exige reformas profundas en la mayoría de los países latinoamericanos.

El libro está organizado de la siguiente manera:

Capítulo 1: Examina los orígenes históricos y los modelos teóricos de los sistemas de pensiones a nivel global, comparando sus diseños, sostenibilidad y el impacto de la informalidad.



Capítulo 2: Analiza en detalle las tendencias demográficas, con un foco en el envejecimiento poblacional, sus causas, consecuencias socioeconómicas y proyecciones futuras.

Capítulo 3: Se centra en la experiencia de América Latina, revisando rápidamente la historia de sus sistemas, las reformas estructurales implementadas y las lecciones aprendidas en la búsqueda de modelos más inclusivos y sostenibles.

Capítulo 4: Ofrece un estudio de caso sobre el sistema pensional colombiano, su evolución, la coexistencia de sus dos regímenes (público (reparto) y privado (ahorro)) y la reciente reforma estructural de 2024¹ que busca reconfigurar el panorama de la protección en la vejez en el país.

En definitiva, la obra ofrece un análisis crítico que contextualiza históricamente el desarrollo de las pensiones, identifica las presiones demográficas y económicas, y discute alternativas de reforma, con el fin de enriquecer el debate público sobre un tema de vital importancia para el pacto social del siglo XXI.

Capítulo 1: Las pensiones, propósito e importancia en las sociedades postmodernas

1.1 Orígenes y Evolución del Sistema Pensional

El primer capítulo del libro explora la historia y la función de los sistemas de pensiones, destacándolos como uno de los programas de seguridad social más extendidos y costosos a nivel mundial. Aunque existían antecedentes desde el siglo XVII para funcionarios públicos y militares, los sistemas modernos para la población general surgieron a finales del siglo XIX como una respuesta a profundas transformaciones socioeconómicas.

Orígenes Históricos:

La necesidad de sistemas formales de pensiones nació con la monetización de las economías y la industrialización. Estos procesos desplazaron los modelos de autoabastecimiento y debilitaron las estructuras familiares tradicionales que históricamente proveían apoyo a los ancianos. En el nuevo contexto urbano-industrial, la capacidad de ahorro individual se redujo y el apoyo intergeneracional se volvió insuficiente, obligando a los Estados a crear mecanismos institucionales para prevenir la pobreza en la vejez.

¹Al terminar ésta introducción la Corte Constitucional Colombiana no se había pronunciado definitivamente sobre la ley.

Modelo Bismarckiano (Alemania, 1889): El canciller Otto von Bismarck estableció el primer sistema de pensiones de vejez financiado por el Estado. Fue concebido como un "seguro de vejez e invalidez" para mitigar el descontento obrero y contener el avance del socialismo en Alemania. Su financiamiento era tripartito (trabajadores, empleadores y Estado), sentando las bases de los sistemas contributivos que se expandirían por el mundo.

Evolución en Europa: El desarrollo fue diverso. En Francia, se consolidó un sistema de reparto (las cotizaciones de los activos financian a los jubilados) después de la Segunda Guerra Mundial. En Inglaterra, la evolución fue más lenta y con un mayor énfasis en la provisión privada, reflejando una filosofía de responsabilidad individual. Esta diferencia entre el modelo continental (colectivista, estatal) y el anglosajón (privado, de mercado) marcó dos tradiciones distintas en la protección social.

Desarrollo en América:

Estados Unidos: Implementó su sistema de Seguridad Social en 1935, durante la Gran Depresión, como una respuesta a la crisis económica y social.

América Latina: A principios del siglo XX, países como Argentina, Chile y Uruguay (el "grupo pionero") adoptaron sistemas inspirados en el modelo europeo, inicialmente cubriendo a empleados públicos y sectores estratégicos. Estos sistemas se expandieron para incluir a más trabajadores, pero en las décadas de 1980 y 1990, bajo la influencia de organismos internacionales, muchos países transitaron hacia modelos de capitalización individual. (Ver Libro Banco Mundial 1994 "Envejecimiento sin crisis").

1.2 Tipos de sistemas pensionales: Reparto vs. Capitalización

El libro explica como los actuales sistemas de pensiones vigentes en el mundo se clasifican fundamentalmente en dos modelos, aunque en la práctica predominan los sistemas mixtos o multipilares.

A. El Sistema de Reparto (Pay-As-You-Go - PAYG)

Este modelo, también conocido como de "solidaridad intergeneracional", fué el más extendido históricamente en Europa durante el siglo XX (España, Francia, Italia y Pottugal) y América Latina.

Funcionamiento: Las contribuciones de los trabajadores activos se utilizan para pagar directamente las pensiones de los jubilados actuales. No se acumulan fondos o reservas significativas; su viabilidad depende de un flujo constante de cotizaciones con las cuales se pagan gran parte de las pensiones de hoy.

Ventajas:

Implementación Rápida: No requiere una acumulación previa de capital.

Independencia de Mercados Financieros: Ofrece estabilidad durante crisis económicas, al no estar expuesto a la volatilidad bursátil. Una parte importante depende del aporte de los estados.

Solidaridad y Redistribución: Permite incorporar mecanismos como pensiones mínimas garantizadas y subsidios, promoviendo la solidaridad social.

Desventajas y Riesgos:

Dependencia Demográfica: Su principal vulnerabilidad es el envejecimiento poblacional. La caída de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida reducen la proporción de cotizantes por pensionado, amenazando la sostenibilidad financiera del sistema.

Riesgo Político: Las decisiones gubernamentales sobre beneficios y contribuciones pueden comprometer su equilibrio.

Informalidad Laboral: Una alta informalidad en gran parte de los países reduce la base de cotizantes, aumentando la presión fiscal.

El texto compara sistemas de reparto en países como **Alemania** (alta cotización, edad de jubilación en aumento), **Francia** (tensiones sociales por reformas) y **Colombia** (baja edad de jubilación y alta informalidad, lo que genera un alto riesgo de sostenibilidad).

B. El Sistema de Capitalización Individual

Este modelo se basa en el ahorro individual obligatorio o voluntario y la lógica del mercado financiero.

Esquemáticamente se resaltan las siguientes ideas:

Funcionamiento: Cada trabajador tiene una cuenta personal o individual donde se depositan sus contribuciones. Estos fondos son invertidos en los mercados financieros por administradoras (especialmente privadas, aunque existen algunas públicas como en Bolivia). El monto de la pensión depende del capital acumulado más los rendimientos generados. Cada individuo es responsable de su propio fondo.

Origen y Expansión: El primer sistema² de este tipo fue implementado en **Chile en 1981** y luego se expandió a otros países de América Latina y Europa del Este, promovido por organismos como el Banco Mundial.

²Ver: Yuval Noah Harari: "De Animales a Dioses – Breve historia de la humanidad". "En 1744, dos pastores presbiterianos de Escocia, Alexander Webster y Robert Wallace, decidieron establecer un fondo de seguro de vida que proporcionara pensiones a las viudas y huérfanos de pastores muertos".



Ventajas:

Independencia Demográfica: No depende de la relación entre cotizantes y jubilados.

Incentivo al Ahorro: Crea una relación directa entre el esfuerzo de ahorro y el beneficio final.

Desarrollo del Mercado de Capitales: Moviliza grandes volúmenes de ahorro hacia la inversión productiva.

Desventajas y Riesgos:

Exposición a la Volatilidad del Mercado: Las crisis financieras pueden reducir drásticamente el capital acumulado, afectando las pensiones.

Desigualdad: La informalidad, los bajos salarios y las carreras laborales interrumpidas impiden acumular fondos suficientes, perpetuando la desigualdad en la vejez.

Costos Administrativos: Altas comisiones cobradas por las administradoras pueden reducir significativamente el rendimiento neto del ahorro.

Riesgo de Longevidad: El riesgo de que los ahorros se agoten si la persona vive más de lo esperado recae sobre el individuo.

Este modelo, también conocido como de "solidaridad intergeneracional", fué el más extendido históricamente en Europa durante el siglo XX (España, Francia, Italia y Portugal) y América Latina.

Funcionamiento: Las contribuciones de los trabajadores activos se utilizan para pagar directamente las pensiones de los jubilados actuales. No se acumulan fondos o reservas significativas; su viabilidad depende de un flujo constante de cotizaciones con las cuales se pagan gran parte de las pensiones de hoy.

1.3 Análisis Comparativo y Conclusión del Capítulo

El capítulo concluye que no existe un modelo de pensiones universalmente superior. La elección y el éxito de un sistema dependen del contexto institucional, económico y demográfico de cada país.

La evidencia comparada sugiere que los modelos híbridos o multipilares, que combinan la solidaridad del reparto con la responsabilidad individual de la capitalización, son la alternativa más equilibrada. Estos sistemas buscan aprovechar las ventajas de ambos enfoques, por ejemplo, garantizando una pensión básica a través de un pilar de reparto y complementándola con un pilar de ahorro individual³.

El libro concluye que el desafío, por tanto, no consiste en sustituir un modelo por otro, sino diseñar sistemas que articulen la eficiencia financiera con la justicia social y la cohesión intergeneracional, adaptándose a las realidades del siglo XXI, especialmente en América Latina.

El libro concluye que el desafío, por tanto, no consiste en sustituir un modelo por otro, sino diseñar sistemas que articulen la eficiencia financiera con la justicia social y la cohesión intergeneracional, adaptándose a las realidades del siglo XXI, especialmente en América Latina.

Capítulo 2: Dinámicas Demográficas y el Envejecimiento Poblacional

Este capítulo contextualiza el debate sobre las pensiones dentro de la transformación demográfica más importante de la historia humana según los demógrafos: el envejecimiento poblacional. Analiza las causas, consecuencias y tendencias globales de este fenómeno especialmente en América Latina.

2.1 Dinámicas Demográficas: Fecundidad y Tendencias Globales

El libro recuerda que el crecimiento de la población mundial ha sido exponencial. La humanidad tardó miles de años en alcanzar los 1.000 millones de habitantes en 1804, pero desde 1960 ha sumado 1.000 millones cada 13 años aproximadamente, superando los 8.000 millones en 2023. Este crecimiento, impulsado por avances en medicina y calidad de vida, no es uniforme y está marcado por dos tendencias clave: *la disminución de las tasas de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida*.

El texto presenta un panorama regional, que de manera bastante ligera y sintética se podría resumir en lo siguiente:

Asia: Es un continente de contrastes. Países como Afganistán y Pakistán mantienen altas tasas de natalidad. En contraste, Asia Oriental (China, Japón, Corea del Sur) enfrenta un envejecimiento acelerado debido a tasas de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo (2,1 hijos por mujer). La política del hijo único en China, por ejemplo, ha desequilibrado drásticamente su estructura poblacional.

África: Es el continente con el crecimiento poblacional más alto, especialmente en la región subsahariana (promedio de 4,6 hijos por mujer). Se proyecta que su población se duplicará para 2050, representando más del 25% del total mundial.

³ Ver Banco Mundial, 1994, "Envejecimiento sin crisis".

Europa: Se caracteriza por un crecimiento demográfico lento o en declive. La tasa de fecundidad promedio es de 1,5 hijos por mujer. Países como Italia, Alemania y España lideran esta tendencia, lo que plantea serios desafíos para la sostenibilidad de sus estados de bienestar.

América: Presenta variaciones significativas.

- **América del Norte (EE. UU. y Canadá):** Tienen bajas tasas de fecundidad (1,6 y 1,3 respectivamente), pero compensan el declive demográfico con altas tasas de inmigración.
- **América Latina y el Caribe:** Han experimentado una rápida transición demográfica. La tasa de fecundidad promedio ha caído por debajo del nivel de reemplazo, situándose en 1,9 hijos por mujer. Países como Chile y Brasil envejecen a un ritmo acelerado.

2.2 El Envejecimiento Poblacional: Causas, Consecuencias y Tendencias

El envejecimiento poblacional es el resultado directo de la caída de la natalidad y el aumento de la longevidad. A nivel mundial, se proyecta que la población mayor de 60 años pasará de 1.400 millones en 2030 a 2.100 millones en 2050. Este fenómeno, antes concentrado en países desarrollados, ahora se acelera en las naciones en desarrollo y concretamente en América Latina.

Consecuencias Socioeconómicas del envejecimiento demográfico:

- 1. Presión sobre los Sistemas de Pensiones y Salud:** Este es el impacto más directo. Un menor número de trabajadores activos debe sostener a una población dependiente más grande, lo que eleva la tasa de dependencia demográfica. Esto genera tensiones fiscales insostenibles para los sistemas de reparto y aumenta el riesgo de longevidad en los de capitalización.
- 2. Impacto en el Mercado Laboral y la Productividad:** El envejecimiento de la fuerza laboral puede reducir la innovación y el dinamismo económico. Sin embargo, también puede ser una oportunidad para fomentar la participación laboral de los adultos mayores y atraer migración calificada.
- 3. Aumento de la Demanda de Cuidados de Largo Plazo:** Aumentan las enfermedades crónicas y las discapacidades asociadas a la vejez, lo que exige una reconfiguración de los sistemas de salud y de cuidado.⁴

Análisis Regional del Envejecimiento:

El libro hace un análisis con cierto grado de detalle del envejecimiento en cada región.

⁴ Ver OISS: <https://oiss.org/sesion-inaugural-de-i-edicion-del-curso-virtual-formando-a-formadores-cuidados-profesionales-a-personas-en-situacion-de-dependencia/>

Asia: Japón es el país más envejecido del mundo (29% de su población > 65 años), lo que ha obligado a retrasar la edad de jubilación y fomentar la inmigración. China envejece "antes de hacerse rica", con proyecciones de que más del 28% de su población será mayor de 60 años para 2040. Corea del Sur tiene la tasa de fertilidad más baja del mundo, convirtiéndose oficialmente en una sociedad "superenvejecida".

Europa: Es el continente que envejece a un ritmo más acelerado. Más del 20% de la población de la UE tiene 65 años o más. Países como Italia y Alemania enfrentan una contracción de su fuerza laboral y una presión extrema sobre sus sistemas de bienestar.

África: Aunque sigue siendo el continente más joven, el envejecimiento es un desafío emergente. La esperanza de vida ha aumentado, y se proyecta que la proporción de mayores de 60 años casi se duplicará para 2050. Esto es particularmente preocupante dado que la mayoría de los países carecen de sistemas de protección social robustos.

América: EE. UU. y Canadá gestionan el envejecimiento con políticas migratorias. En América Latina, el proceso es muy rápido y ocurre en un contexto de alta desigualdad e informalidad. La proporción de adultos mayores se duplicará para 2050, poniendo en riesgo la sostenibilidad de los sistemas pensionales reformados y no reformados.

Oceanía: Australia y Nueva Zelanda enfrentan un envejecimiento similar al de Europa, mientras que las islas del Pacífico, aunque más jóvenes, ven acelerar su envejecimiento por la emigración de la juventud.

2.3 Riesgos e Impactos del Envejecimiento en los Sistemas de Pensiones

Este capítulo concluye detallando los principales riesgos que el envejecimiento impone a los sistemas pensionales:

Aumento de la Tasa de Dependencia: Es el principal desafío para los sistemas de reparto. Como se mencionó, la relación entre cotizantes y pensionados se deteriora, haciendo el sistema financieramente insostenible sin reformas paramétricas (aumentar edad de jubilación, subir cotizaciones, reducir beneficios).

Riesgo de Longevidad: Afecta a todos los sistemas, pero especialmente a los de capitalización. Si la esperanza de vida aumenta más de lo proyectado, los ahorros acumulados pueden ser insuficientes para cubrir todo el período de retiro. Este riesgo se traslada del Estado al individuo.⁵

⁵ Ver: Universidad Externado de Colombia:

<https://derlaboral.uexternado.edu.co/aspectos-teoricos-de-la-reforma-pensional/falencias-del-regimen-de-ahorro-individual-con-solidaridad-rais/>

Feminización de la Vejez: Las mujeres viven más tiempo pero a menudo tienen pensiones más bajas debido a carreras laborales más cortas o interrumpidas y salarios menores. Esto genera una mayor precariedad y dependencia de pensiones de viudedad o sobrevivencia.⁶

Presión Fiscal: El gasto público en pensiones aumenta como porcentaje del PIB, compitiendo con otras inversiones sociales esenciales como la educación o la salud.⁷

En síntesis, el envejecimiento no es una amenaza, sino una realidad previsible que exige replantear los contratos sociales. Los Estados deben promover políticas de envejecimiento activo, cerrar las brechas de género y diseñar sistemas mixtos que equilibren solidaridad y responsabilidad, asegurando pensiones dignas y sostenibles para las futuras generaciones.

Capítulo 3: Los Sistemas Pensionales, sus Reformas y Contrarreformas en América Latina

Este capítulo se adentra en la trayectoria de los sistemas de pensiones en América Latina, una región marcada por la desigualdad, la informalidad y una historia de reformas y contrarreformas que reflejan tensiones entre modelos de ahorro o capitalización individual y de protección social.

3.1 Orígenes: El Modelo Bismarckiano⁸ y el “Grupo Pionero”

Los primeros sistemas previsionales en la región surgieron a principios del siglo XX, inspirados en el modelo bismarckiano de seguro social obligatorio. Seis países conformaron el “grupo pionero”: *Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay*.

Implementación Temprana: Estos sistemas, basados en contribuciones tripartitas, se establecieron antes que en muchas naciones desarrolladas. La cobertura inicial se limitó a grupos estratégicos como empleados públicos y trabajadores de sectores clave de la economía.

Transición al Reparto: A partir de la década de 1940, con el auge del Estado “desarrollista”, la mayoría de los países transitaron hacia sistemas de reparto (PAYG). Este modelo permitía una expansión rápida de la cobertura y se alineaba con una visión solidaria de la seguridad social.

⁶ Ver CEPAL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48567-envejecimiento-america-latina-caribe-inclusion-derechos-personas-mayores>

⁷ Ver CEPAL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45780-sistema-pensiones-colombia-institucionalidad-gasto-publico-sostenibilidad>

⁸ Ver OIT: <https://www.ilo.org/es/publications/de-bismarck-beveridge-seguridad-social-para-todos>



Señales de Estrés: A pesar de su contribución a mejorar los niveles de vida de los trabajadores formales, estos sistemas comenzaron a mostrar problemas estructurales: déficits fiscales recurrentes, alta informalidad que limitaba la base contributiva, y manipulación política de los beneficios.

3.2 Las Reformas Estructurales de los 80 y 90: Del Reparto a la Capitalización

En el contexto de la crisis de la deuda y la influencia de organismos internacionales (FMI, Banco Mundial⁹), muchos países de la región emprendieron reformas estructurales que privatizaron total o parcialmente sus sistemas de pensiones.

El Modelo Chileno (1981): Chile fue el pionero al reemplazar su sistema de reparto por uno de capitalización individual pura, administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Este modelo inspiró reformas en otros 11 países.

Tipos de Reformas: El libro identifica tres modelos de reforma:

- 1. Sustitutivo:** El sistema de capitalización reemplaza completamente al público (ej. Chile, México, Bolivia).
- 2. Paralelo:** Los dos sistemas (público y privado) compiten por los afiliados (ej. Colombia, Perú).
- 3. Mixto (Pilares):** Ambos sistemas se complementan; los afiliados pertenecen a los dos (ej. Uruguay, Panamá).

Promesas vs. Realidades: Los defensores de las reformas argumentaron que reducirían la carga fiscal, fomentaría el ahorro y mejorarían la equidad. Sin embargo, los resultados han sido bastante limitados:

⁹ Ver: Universidad Externado de Colombia:

<https://derlaboral.uexternado.edu.co/aspectos-teoricos-de-la-reforma-pensional/en-que-consiste-el-modelo-multipilar-de-pensiones-del-banco-mundial/>

- **Baja Cobertura:** Los sistemas de capitalización excluyeron a los trabajadores informales. En Perú, solo cubren al 25% de la fuerza laboral.
- **Pensiones Insuficientes:** Debido a la informalidad, los bajos salarios y las altas comisiones, el capital acumulado ha sido insuficiente. En Chile, la pensión promedio representa apenas el 34% del último salario. (Razón por la cual Chile realizó una nueva reforma en 2025).
- **Altos Costos y Riesgo para el Afiliado:** Las comisiones de las administradoras redujeron los ahorros, y el riesgo de mercado ha sido transferido a los trabajadores (Multifondos¹⁰).

3.3 Contrarreformas y Modelos Híbridos en el Siglo XXI

Como respuesta a los deficientes resultados de la privatización, a partir del año 2000 varios países iniciaron procesos de "contrarreforma"¹¹ o reformas de segunda generación, con una tendencia clara a reintroducir el rol del Estado y los principios de solidaridad.

Argentina (2008): "Reestatizó" su sistema, eliminando las administradoras privadas (AFJP) y volviendo a un sistema de reparto. Complementó esto con moratorias y una pensión no contributiva (PUAM), logrando una cobertura casi universal (95%), aunque con serios desafíos de sostenibilidad fiscal.

Chile (2008, 2022 y 2025): Introdujo un pilar solidario para complementar las bajas pensiones del sistema privado. En 2008 creó la Pensión Básica Solidaria y en 2022 la reemplazó por la Pensión Garantizada Universal (PGU), un beneficio no contributivo que amplió la cobertura de protección al 90% de los adultos mayores, acercando el sistema a la universalidad. Recientemente, en 2025 se aprobó una nueva reforma.¹²

Brasil (2019): Mantuvo su sistemas de reparto pero implementó reformas paramétricas profundas para asegurar su sostenibilidad, como el aumento de la edad de jubilación y el endurecimiento de los requisitos.

México (2020): Reformó su sistema de capitalización (AFORE) aumentando la tasa de contribución y reduciendo las semanas requeridas para la pensión mínima. A la vez, fortaleció masivamente su pilar no contributivo con una pensión universal para todos los adultos mayores, creando un modelo mixto de facto.

¹⁰ Ver: Misión Jurídica: <https://www.revistamisionjuridica.com/el-esquema-de-multifondos-innovacion-en-la-administracion-del-sistema-de-pensiones-obligatorias-colombiano/>

¹¹ Ver Instituto Español de Analistas: <https://institutodeanalistas.com/un-nuevo-debate-sobre-las-pensiones-la-contrarreforma-y-el-impuesto-a-la-banca/>

¹² Ver Chile 2025: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-16483.htm>



3.4 Sostenibilidad Económica: Retos Fiscales e Informalidad

El capítulo cierra analizando los desafíos de sostenibilidad que persisten en la región.

Presión Fiscal: El gasto público en pensiones está aumentando rápidamente debido al envejecimiento. Países con sistemas de reparto como Brasil y Argentina ya dedican entre el 11% y el 13% de su PIB a pensiones. Incluso países con sistemas de capitalización como Chile y México han aumentado su gasto fiscal para financiar los pilares solidarios.

El Reto de la Informalidad: Con un promedio regional de informalidad del 50%, la mayoría de los trabajadores no contribuye regularmente a ningún sistema. Esto erosiona la base financiera de los modelos de reparto y hace imposible acumular ahorros suficientes en los de capitalización. Combatir la informalidad es, por tanto, el principal desafío para la viabilidad de cualquier sistema pensional.

En conclusión, la tendencia en América Latina es avanzar hacia sistemas multipilares que combinan:

1. *Un pilar no contributivo (solidario)* que garantiza un ingreso básico universal.
2. *Un pilar contributivo obligatorio* (sea de reparto, capitalización o mixto complementario).
3. *Un pilar voluntario de ahorro individual.*

Este enfoque busca equilibrar la solidaridad, la suficiencia y la sostenibilidad, reconociendo que ni el Estado ni el mercado por sí solos pueden resolver el complejo problema de las pensiones en la región.

Capítulo 4: El Sistema Pensional en Colombia

El último capítulo ofrece un análisis más o menos detallado del sistema pensional colombiano, su compleja historia, su estructura dual y la reciente reforma de 2024 que busca una transformación estructural.

Reconocemos que un libro de estas características no puede explorar todos los antecedentes de las pensiones en Colombia desde la pensión de Simón Bolívar en 1821¹⁴ y toma como punto de partida el año 1945.

4.1 Recorrido Histórico del Sistema Pensional Colombiano

Orígenes (1945-1966): El sistema nació con la Ley 6 de 1945 (que estableció la pensión como obligación patronal) y la Ley 90 de 1946 (que creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales - ICSS). El modelo era de reparto, con financiamiento tripartito (empleador, trabajador, Estado).

¹⁴ Ver: Gustavo Riveros Aponte: Historia de la Pensiones en Colombia. Diplomado OISS- Sistema General de Pensiones. Pensiones viudas héroes de la Independencia. 1896: Creación de CASUR (Policía), 1912 CAPRECOM (Empleados Correos y Telégrafos), 1925 CREMIL (Militares).

Durante este periodo, proliferaron múltiples cajas de previsión sectoriales (magisterio, fuerzas armadas, etc.), creando un sistema fragmentado y desigual.

Expansión y Fragmentación (1967-1992): El ICSS expandió su cobertura, pero coexistió con regímenes especiales que ofrecían beneficios generosos y no eran financieramente sostenibles. La falta de un sistema unificado y de controles actuariales llevó a un crecimiento de la deuda pensional del Estado, conocida como la "bomba pensional". La cobertura efectiva se mantuvo baja (menos del 30% de la fuerza laboral).

Reforma Estructural: Ley 100 de 1993: En respuesta a la crisis del sistema, esta ley creó un sistema dual compuesto por dos regímenes que competían entre sí:

- 1. Régimen de Prima Media (RPM):** Público, de reparto, administrado por el ICSS (luego Colpensiones). La pensión se define por una fórmula basada en el salario y las semanas cotizadas.
- 2. Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS):** Privado, de capitalización individual, administrado por las AFP. La pensión depende del ahorro acumulado.

Como se anunció por parte del Ministerio del Trabajo desde finales del año 1999¹⁵, treinta años después, este modelo dual confirmó graves fallas que habían sido detectadas desde finales del siglo pasado: baja cobertura (solo un 25% de los adultos mayores recibía pensión), subsidios regresivos en el RPM (que beneficiaban a los de ingresos más altos) y pensiones insuficientes en el RAIS para la mayoría de los afiliados.

4.2 Complejidad y Diferencias entre el RPM y el RAIS

El libro hace una rápida síntesis de los principales problemas del Sistema General de Pensiones en Colombia (1993-2024).

El libro presenta las características y problemáticas de cada régimen antes de la reforma de 2024.

A. Régimen de Prima Media (RPM - Colpensiones)

Funcionamiento: Basado en la solidaridad intergeneracional. Se requiere una edad (57 mujeres / 62 hombres) y 1.300 semanas de cotización. La pensión es un porcentaje (entre 65% y 80%) del promedio salarial de los últimos 10 años.

¹⁵ Mesa de Concertación de pensiones. Ministerio del Trabajo, ministra Dra Gina Magnolia Riaño. (1999-2020)

Afiliados y Pensionados: En 2023, tenía 6.8 millones de afiliados, pero solo el 34% cotizaba activamente. El número de pensionados creció sostenidamente, alcanzando 1.65 millones (Incluyendo militares, maestros y UGPP). Esto deterioró la relación cotizante/pensionado a solo 1.4 activos por cada jubilado.

Sostenibilidad: El RPM es financieramente insostenible por sí solo. Requiere transferencias anuales del presupuesto nacional (desde el año 2007) (cerca de \$15,4 billones en 2023) para cubrir su déficit. El envejecimiento poblacional proyecta una presión fiscal creciente en el futuro.

B. Régimen de Ahorro Individual (RAIS - AFP)

Funcionamiento: Basado en cuentas de ahorro individual. Los aportes se invierten en multifondos (conservador, moderado, de mayor riesgo). El monto de la pensión depende del capital acumulado. Incluye un Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

Afiliados y Cobertura: En 2024, alcanzó 19.2 millones de afiliados (74% del total), pero con una cobertura efectiva de solo el 38%. La alta informalidad y las carreras laborales discontinuas impiden que la mayoría acumule el capital necesario.

Rentabilidad y Suficiencia: Ha mostrado una buena rentabilidad histórica (6.8% real anual). Sin embargo, cerca del 90% de sus jubilados recibe pensiones de hasta dos salarios mínimos. Para muchos, el sistema solo logra garantizar la pensión mínima. Si no se cumplen los requisitos, se realiza una devolución de saldos.

4.3 Apuntes sobre la Ley 2381 de 2024: La Reforma Pensional

Aprobada en 2024 y pendientes de saber la fecha exacta en que entrará en vigencia, esta ley reemplaza el sistema dual por un sistema de pilares integrado. Con un sistema contributivo mixto complementario.



Componentes del Nuevo Sistema:

El libro hace una presentación del “Sistema de Pilares” que impulsa la reforma del año 2024.

Conceptualmente la reforma recoge el planteamiento de “pilares” presentado por el Banco Mundial en 1994¹⁶ y la realidad y beneficios de las pensiones no contributivas que han cogido fuerza en América Latina desde la “Renta Dignidad en Bolivia” hasta los “ingresos solidarios” que nacieron durante la época de la pandemia del Covid 19.

1. Pilar Solidario: Otorga una renta básica (\$223.800 mensuales en 2024) a todos los adultos mayores en pobreza extrema o vulnerabilidad que no tienen pensión. Reemplaza y mejora el programa Colombia Mayor.

2. Pilar Semicontributivo: Para quienes cotizaron entre 300 y 999 semanas pero no alcanzaron la pensión. Recibirán una renta vitalicia proporcional a sus aportes, con un subsidio del Estado. Evita que estos ahorros se pierdan en una devolución única.

3. Pilar Contributivo: Es el pilar principal y unifica los dos regímenes anteriores.

Componente de Prima Media (Colpensiones): Todos los trabajadores cotizarán obligatoriamente a Colpensiones sobre la parte de su salario hasta 2,3 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).

Componente de Ahorro Individual (ACCAI - antiguas AFP): Las cotizaciones sobre el ingreso que exceda los 2,3 SMMLV irán a una cuenta de ahorro individual privada.

4. Pilar de Ahorro Voluntario: Permite aportes adicionales para complementar la pensión, sin cambios respecto al sistema anterior.

Cambios y Efectos Clave que busca la reforma de 2024:

Fin de la Competencia: Se elimina la elección entre Colpensiones y AFP. Gran parte de la judicialización de las pensiones durante los últimos años tiene su origen en que muchas personas que ya tienen la edad para pensionarse en el régimen de ahorro deseaban devolverse al régimen de Prima media o Reparto. Ahora los regímenes son complementarios.

Aumento de Cobertura: La cobertura de protección en la vejez (pensión + subsidio) se espera que aumente del 50% a más del 63% inicialmente, con tendencia a la universalización. Se proyecta reducir drásticamente la pobreza en la vejez.

¹⁶ Ver Banco Mundial, 1994. “Envejecimiento sin Crisis”.

Sostenibilidad: La reforma busca mejorar la sostenibilidad fiscal. Al canalizar más cotizaciones a Colpensiones y reducir subsidios a pensiones altas, se espera disminuir el pasivo pensional a largo plazo. De todas maneras se deben revisar los cálculos actuariales que sustentan la reforma. Se crea un **Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo**, administrado por el **Banco de la República**, para invertir los excedentes y garantizar pagos futuros.

Equidad de Género: Se reduce el requisito de semanas para las mujeres de 1.300 a 1.000 de forma gradual y se otorgan 50 semanas de cotización por cada hijo (hasta tres).

Régimen de Transición: Las nuevas reglas no se aplicarán a mujeres con 750 semanas y hombres con 900 semanas cotizadas a 30 de junio de 2025.

Desafíos y Recomendaciones que hace el libro:

El libro concluye que, si bien la reforma es un avance significativo en inclusión y solidaridad, persisten desafíos:

Implementación Operativa: La transición es compleja y requiere una gran capacidad administrativa.

Sostenibilidad a Largo Plazo: La reforma no resuelve de fondo el problema del envejecimiento ni la informalidad. No ajusta la edad de jubilación, una medida considerada inevitable por muchos expertos.

Impacto en el Ahorro Privado: La clase media y alta podría ver reducidas sus pensiones futuras al perder la rentabilidad de los fondos privados sobre la primera parte de su cotización.

Necesidad de Monitoreo: Se recomienda un seguimiento técnico continuo y la planificación de futuras reformas paramétricas para asegurar la viabilidad del sistema a largo plazo.

En resumen, según el libro, la reforma de 2024 marca un cambio de paradigma en Colombia hacia un modelo más solidario y universal, alineado con las tendencias regionales, pero cuyo éxito final dependerá de su implementación y de la capacidad del país para enfrentar sus desafíos estructurales.

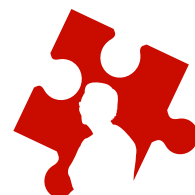
Esperamos que este libro se convierta en una lectura importante para todas las personas que quieran abordar el tema de las pensiones en América Latina y concretamente en Colombia.

Gustavo Riveros Aponte

Director Centro Regional para Colombia y el Área Andina
de la Organización Iberoamericana de
de Seguridad Social - OISS



Introducción



El bienestar de millones de personas de edad avanzada depende en gran medida del adecuado funcionamiento de los sistemas de pensiones (Arenas de Mesa, Alberto, 2020). La sostenibilidad de estos sistemas se ha convertido en uno de los desafíos más relevantes de la política pública contemporánea. Cada vez resulta más evidente que los debates sobre pensiones no pueden separarse de las discusiones de política fiscal, puesto que la viabilidad financiera de la protección social está íntimamente ligada a las finanzas públicas. En este sentido, garantizar sistemas de pensiones sostenibles implica anticipar los compromisos futuros de gasto público y definir con claridad las fuentes de financiamiento que los respaldarán (Arenas de Mesa, 2019). La acelerada transición demográfica hacia sociedades más envejecidas, por su parte, está creando un escenario cada vez más exigente, con fuertes presiones sobre las finanzas públicas, lo que dificulta aún más la sostenibilidad de los sistemas previsionales en las próximas décadas.

La esencia de la seguridad social, y en especial de los sistemas de pensiones, es enfrentar colectivamente las inseguridades económicas que surgen a lo largo del ciclo de vida. Por ello, los sistemas pensionales se han consolidado como un eje central de la protección social, dado su impacto directo en el bienestar de la población adulta mayor.

Un sistema de pensiones que funciona correctamente permite que los trabajadores jubilados mantengan un ingreso estable y cercano al que recibían en su fase activa, contribuyendo así a una mejor calidad de vida en la vejez. Al mismo tiempo, un sistema sólido libera a muchos jóvenes, tradicionalmente encargados del cuidado de sus mayores, para que puedan incorporarse plenamente al mercado laboral. Además, unos sistemas previsionales bien diseñados tienden a aumentar el ahorro nacional, impulsar la inversión y propiciar el crecimiento económico, mejorando el funcionamiento de los mercados laboral y de capitales (Valero, 2016). De este modo, el desempeño presente y futuro de las pensiones incide también en la competitividad económica de los países.

A pesar de sus objetivos loables, muchos sistemas de pensiones presentan diseños regulatorios que dificultan alcanzar una cobertura amplia e inclusiva. En la práctica, el acceso a una pensión digna a menudo se asemeja a una carrera llena de obstáculos que solo logran completar quienes cumplen requisitos muy exigentes. En particular, los esquemas contributivos premian de forma desproporcionada a quienes logran cotizar de manera constante durante décadas en empleos formales (idealmente con salarios al menos equivalentes al mínimo) (CEPAL, 2024). Esto deja en situación vulnerable a quienes transitan por la informalidad laboral, tienen carreras laborales interrumpidas o perciben bajos ingresos. Dicho diseño, aunque bien intencionado, resulta contradictorio con los objetivos de universalidad e inclusión de la seguridad social, ya que excluye o insuficientemente protege a amplios segmentos de la población trabajadora. En consecuencia, muchos adultos mayores enfrentan inseguridad económica en la vejez debido a vacíos de cotización o insuficiencia de aportes durante su vida activa.

En el plano global, las tendencias demográficas imponen retos adicionales a los sistemas de pensiones. El crecimiento poblacional a nivel mundial es un fenómeno complejo, con variaciones marcadas entre regiones.

En las últimas décadas el mundo ha experimentado una transición demográfica sin precedentes, caracterizada simultáneamente por la disminución de las tasas de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida (Organizaciones de Naciones Unidas- ONU, 2023).

Como resultado, muchas sociedades enfrentan un acelerado envejecimiento poblacional, en el que la proporción de personas de edad avanzada crece rápidamente mientras la proporción de jóvenes y adultos en edad de trabajar se reduce. Este cambio poblacional conlleva desafíos significativos: pone en entredicho la sostenibilidad de los sistemas de pensiones actuales, incrementa la demanda de servicios de salud y cuidado de largo plazo para las personas mayores, y obliga a reconfigurar los mercados laborales ante una fuerza de trabajo que tiende a contraerse o envejecer (Bloom, Canning, & Fink, 2011).

No obstante, el envejecimiento no ocurre al mismo ritmo en todas partes. Algunas regiones en desarrollo aún cuentan con poblaciones relativamente jóvenes y en crecimiento, mientras que, en gran parte de Europa, Asia Oriental y América del Norte la población envejece aceleradamente.

Estas diferencias obligan a adoptar enfoques de política social diferenciados: países con población joven tienen la oportunidad de prepararse con antelación, mientras que países ya envejecidos deben acelerar reformas para garantizar la solvencia de sus esquemas previsionales y la protección adecuada de sus adultos mayores.

Debatir sobre reformas pensionales conduce necesariamente a debatir sobre la política fiscal. Los compromisos de gasto en pensiones, sean explícitos o contingentes, se extienden por décadas y pueden comprometer la estabilidad macroeconómica si no se gestionan con prudencia.

La sostenibilidad fiscal de un sistema de pensiones requiere, entre otros factores, proyectar con precisión cuáles serán las obligaciones de gasto público en materia previsional en los años venideros y definir las fuentes de ingresos destinadas a financiarlas (Arenas de Mesa, 2019). Esto reviste especial importancia para asegurar la continuidad y suficiencia del gasto social en general y de la protección social en particular. En suma, el equilibrio de largo plazo de las pensiones depende de un delicado balance entre lo actuarial (ingresos por cotizaciones y rendimientos versus egresos por pagos de beneficios), lo demográfico (relación entre cotizantes activos y jubilados pasivos) y lo fiscal (el apoyo estatal necesario, ya sea mediante subsidios a poblaciones vulnerables, garantías mínimas o absorción de déficits). Cualquier reforma debe considerar estos elementos de forma integral, ya que fortalecer un pilar del sistema descuidando los demás podría comprometer el pacto social que sustenta a la seguridad social.

Considerando esta complejidad de factores, el presente libro se propone analizar la evolución, los desafíos y las perspectivas de los sistemas de pensiones desde una óptica amplia y multidimensional. En definitiva, Pensiones, cambios demográficos y reformas: realidades de América Latina y Colombia ofrece un acercamiento multidisciplinario y crítico a la problemática previsional.

A lo largo de sus páginas se busca no solo describir la situación actual de los sistemas de pensiones, sino también contextualizar históricamente su desarrollo, identificar las fuerzas demográficas y económicas que ejercen presión sobre ellos, y discutir alternativas de reforma informadas tanto por la teoría como por la evidencia comparada. Solo entendiendo la complejidad de estos sistemas y los trade-offs involucrados en su gestión será posible avanzar hacia modelos de pensiones más justos, sostenibles y adaptados a las realidades del siglo XXI. Esperamos que los capítulos siguientes contribuyan a enriquecer el debate público y académico sobre la protección económica en la vejez, un tema que, por su relevancia social y económica, nos atañe a todos como sociedad.





Capítulo 1



Las pensiones, propósito e importancia en las sociedades posmodernas

En la actualidad, la mayoría de los países brindan protección a las personas mayores a través de pensiones de vejez, convirtiéndolas en los programas de seguridad social más extendidos a nivel mundial. En muchos de estos países, las pensiones representan además una parte significativa del presupuesto nacional (OIT, 2018). Aunque algunos sistemas de pensiones para funcionarios públicos y fuerzas armadas existían desde el siglo XVII, las pensiones modernas dirigidas a amplios sectores de la población comenzaron a implementarse recién a finales del siglo XIX¹⁷(Grünnewald, 2022).

Las pensiones representan un pilar fundamental en las sociedades modernas, actuando como un mecanismo de protección social diseñado para garantizar la seguridad económica de las personas durante la vejez o en situaciones de incapacidad (McCarthy, 2006). Su principal objetivo es proporcionar un ingreso estable a quienes han dejado de trabajar, ya sea por alcanzar la edad de jubilación o por condiciones que les impiden continuar en el mercado laboral. En un contexto global donde la esperanza de vida ha aumentado significativamente y las estructuras familiares han experimentado profundas transformaciones (Alcañiz, 2008), las pensiones se han consolidado como una herramienta esencial para prevenir la pobreza y asegurar un nivel de vida digno en la vejez.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los sistemas de pensiones no solo garantizan seguridad económica, sino que también fomentan la cohesión social y la estabilidad económica, al permitir que las personas mayores mantengan un consumo estable y sigan participando en la vida económica (OIT, 2018). En este sentido, las pensiones en esencia, constituyen un derecho que permite a los ciudadanos mantener un nivel de vida digno en la etapa de su vida en la que no están en condiciones de generar ingresos por su cuenta (Ebbinghaus, 2006). Sin embargo, en muchos países, las reformas en los sistemas de pensiones se han vuelto necesarias para afrontar desafíos demográficos, el crecimiento del empleo informal y la reducción de los aportes al sistema contributivo.

Por otro lado, las diferencias en los modelos de pensiones alrededor del mundo reflejan las particularidades económicas, sociales y políticas de cada país. Mientras que algunos Estados han desarrollado sistemas de pensiones universales financiados mediante impuestos, otros dependen de esquemas contributivos basados en el ahorro individual o en modelos mixtos (Ebbinghaus, Bernhard, 2021). Estas variaciones impactan directamente en la sostenibilidad y equidad de los sistemas, ya que aquellos con baja cobertura o insuficiente financiamiento pueden generar brechas en la protección social, dejando a amplios sectores de la población en riesgo de desprotección económica en la vejez.

¹⁷ A comienzos del siglo XX, eran pocos los países que brindaban protección a las personas mayores. No obstante, a partir de la década de 1940, se observó un crecimiento acelerado en el número de países que implementaban programas de pensiones. Este aumento fue aún más evidente durante el proceso de descolonización en los años 60. Para muchos Estados recién independizados, estos programas fueron clave para superar las políticas de bienestar racial y promover la construcción nacional.

Asimismo, la transición demográfica ha generado nuevas tensiones sobre los sistemas de pensiones, especialmente en regiones con tasas de natalidad decrecientes y un envejecimiento acelerado de la población, tendencias que se ampliarán y explicarán en el siguiente capítulo. En países con alta longevidad y una base laboral reducida, la presión sobre los sistemas de reparto se intensifica, requiriendo ajustes en la edad de jubilación, en la estructura de cotizaciones o en la diversificación de fuentes de financiamiento (McCarthy, 2006).

De esta manera, los sistemas de pensiones enfrentan desafíos significativos en el contexto actual. La globalización, la automatización y los cambios en el mercado laboral han modificado las dinámicas de empleo, generando incertidumbre sobre la capacidad de los trabajadores para contribuir de manera constante a los sistemas previsionales (Ebbinghaus, Bernhard ; Wiß, Tobias, 2011). Además, el aumento de la informalidad laboral en muchos países ha dejado a un gran número de personas fuera de los sistemas de protección social, lo que agrava las desigualdades y limita la efectividad de las pensiones como herramienta de bienestar. Ante estos desafíos, las políticas públicas deben buscar un equilibrio entre la sostenibilidad fiscal y la garantía de pensiones adecuadas, promoviendo al mismo tiempo mecanismos complementarios de ahorro y estrategias que fomenten la formalización del empleo para ampliar la base de cotizantes.

En este capítulo se examinan los orígenes y la evolución del sistema de pensiones, así como los distintos tipos de sistemas pensionales a nivel global. Además, se presenta un análisis comparativo de los sistemas de pensiones en América Latina y otras regiones del mundo, centrándose en aspectos clave como la sostenibilidad financiera, el impacto de la informalidad laboral y las desigualdades en la cobertura. De esta forma, el capítulo tiene como objetivo proporcionar una visión integral sobre el surgimiento, desarrollo y adaptación de los sistemas de pensiones a los cambios económicos, sociales y demográficos a lo largo del tiempo.





a) Orígenes y evolución del sistema pensional

La historia de los sistemas de pensiones ha estado profundamente influenciada por la presión social y los conflictos políticos. A lo largo de los siglos, estas prestaciones han funcionado como instrumentos de poder empleados por diversos actores, desde monarcas hasta grandes corporaciones¹⁸. En algunos contextos, su implementación se percibió como un mecanismo para garantizar la lealtad de la fuerza laboral y preservar el orden social. Por otro lado, también sirvieron como estrategia para neutralizar el apoyo a movimientos políticos disruptivos, brindando a los trabajadores una alternativa institucionalizada de protección económica (Tampke, 2018) (García, 2024).

La trayectoria histórica de los sistemas de pensiones constituye un testimonio de la evolución sociopolítica desde los albores de la Modernidad hasta las sociedades contemporáneas. En su etapa fundacional, estos mecanismos de protección social emergieron en un escenario histórico caracterizado por la progresiva monetización de las economías, que desplazó el paradigma productivo basado en el autoabastecimiento (Haber & Gratton, 1993). Esta transformación estructural redujo drásticamente la capacidad de ahorro individual, situación agravada por el fenómeno paralelo de creciente longevidad poblacional. El resultado fue una contradicción sistémica: amplios sectores sociales comenzaron a superar los límites de sus recursos acumulados durante su ciclo vital activo.

¹⁸ Un ejemplo de cómo las pensiones fueron utilizadas como herramientas de poder por los monarcas puede observarse en la Francia del siglo XVII. Durante el reinado de Luis XIV, en 1673, se estableció un sistema de pensiones dirigido a oficiales navales, capitanes de marina y administradores. Este sistema no solo tenía como objetivo fortalecer la armada francesa, sino también garantizar la lealtad de quienes servían al monarca. Al otorgar pensiones, Luis XIV logró fomentar un servicio fiel y, al mismo tiempo, mitigar las tensiones entre distintos grupos dentro de la marina, como los nacidos católicos y los antiguos hugonotes.

De esta manera, surgieron las primeras formas de provisión de pensiones, inicialmente a través de organizaciones mutualistas¹⁹ que ofrecían ayuda temporal en caso de enfermedad o prestaciones funerarias, pero no ingresos permanentes para la vejez (Blackburn, 2002). Un ejemplo de esto lo constituyen las corporaciones medievales, especialmente las gildas²⁰, y las asociaciones solidarias que proliferaron en el contexto urbano europeo (Gilbert, 2023).

Estos colectivos gremiales, integrados principalmente por artesanos y mercaderes, operaban bajo un esquema de contribuciones periódicas a un capital solidario destinado a amortiguar contingencias vitales críticas. No obstante, su diseño institucional priorizaba la asistencia puntual como subsidios por invalidez o auxilio mortuario sobre cualquier modelo de sustento económico prolongado para la tercera edad (Ogilvie, 2011).

El proceso de industrialización trajo consigo transformaciones socioeconómicas que hicieron imperativo el desarrollo de sistemas de pensiones formales. A medida que las sociedades se urbanizaban y las estructuras familiares tradicionales se modificaban, el apoyo intergeneracional que históricamente había sustentado a los adultos mayores comenzó a mostrar serias limitaciones (Ebbinghaus, Bernhard, 2021).

En este nuevo contexto urbano-industrial, donde la movilidad laboral y los costos de vida crecientes redujeron la capacidad de las familias para proveer seguridad económica a sus mayores²¹ (Haber & Gratton, 1993), los Estados se vieron obligados a implementar mecanismos institucionales de protección social. Así surgieron los sistemas públicos de pensiones, concebidos como una red de seguridad que garantizara ingresos estables durante la vejez y mitigara los riesgos de pobreza en esta etapa de la vida (Barr & Diamond, 2009).

El surgimiento de los sistemas modernos de pensiones se remonta a la Alemania del siglo XIX, cuando el canciller Otto von Bismarck estableció en 1889 el primer sistema de pensiones de vejez financiado por el Estado²² (Ebbinghaus, Bernhard, 2021).

¹⁹ Este uso estratégico de las pensiones no solo reflejaba el poder de la administración real, sino que también contribuyó a consolidar la autoridad del monarca (Blackburn, 2002). En el caso de Inglaterra, la Ley de Pobres Isabelina de 1601 estableció que las autoridades municipales y parroquiales asumieran cierta responsabilidad en el cuidado de los ancianos pobres, aunque de manera limitada. Los costos asociados a esta asistencia debían cubrirse mediante tasas locales impuestas a los propietarios y agricultores arrendatarios, independientemente de su escala, ya fueran pequeños o grandes (Blackburn, 2002).

²⁰ Las gildas (también conocidas como gremios) eran asociaciones de personas que compartían un mismo oficio o actividad económica durante la Edad Media, especialmente en Europa. Estas organizaciones surgieron con fuerza entre los siglos XI y XVI y cumplieron funciones económicas, sociales y de control. (Ogilvie, 2011).

²¹ Durante la industrialización, las familias dejaron de ser la principal fuente de apoyo económico para los adultos mayores. En las ciudades del siglo XIX y XX, pocas familias tenían negocios heredables (como ocurría con las tierras en el campo), lo que reducía su capacidad para sostener a los ancianos. Además, los salarios urbanos eran insuficientes para mantener a múltiples generaciones bajo un mismo techo. Esta situación obligó a los gobiernos a crear sistemas de pensiones formales para reemplazar el apoyo familiar que ya no existía (Haber & Gratton, 1993) (Ebbinghaus, Bernhard, 2021).

²² Otto von Bismarck, considerado el pionero de la seguridad social en Alemania, implementó las pensiones de vejez como una estrategia para contener las rebeliones que surgieron tras la aprobación de las leyes antisocialistas de 1878. Para él, estas pensiones representaban un recurso clave para reforzar la lealtad de los trabajadores y estrechar su vínculo con el Estado monárquico (Grünwald, 2022).

Este modelo, conocido como el "seguro de vejez e invalidez", fue diseñado para brindar seguridad económica a los trabajadores mayores y formaba parte de una serie de reformas sociales destinadas a reducir el descontento obrero y contener el avance del socialismo (Boissoneault, 2017) (Kersting, 2023). El sistema funcionaba mediante un esquema de tripartición financiera: los trabajadores, los empleadores y el Estado realizaban contribuciones conjuntas (Tampke, 2018). Inicialmente, la edad de jubilación se fijó en 70 años, una expectativa de vida que pocos alcanzaban en esa época, pero que luego se redujo gradualmente para ampliar su cobertura. Este modelo sentó las bases de los sistemas de pensiones contributivos que se expandirían por Europa y otras regiones en el siglo XX (Bosch G. , 2015).

En otros países como en Francia, el desarrollo de un sistema de pensiones fue más gradual. A finales del siglo XIX, se establecieron pensiones para ciertos grupos, como los militares y los funcionarios públicos (Blackburn, 2002). No obstante, la consolidación de un sistema pensionario integral solo se materializó en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Este nuevo modelo, estructurado bajo el principio de reparto (donde las cotizaciones de los trabajadores activos financian las pensiones de los jubilados), surgió influenciado por dos actores clave: el programa del Consejo Nacional de la Resistencia (que sentó las bases del Estado de bienestar francés) y las políticas sociales del gobierno del Frente Popular. La articulación de este sistema reflejaba tanto las demandas de reconstrucción de la posguerra como los ideales solidarios de la época (Barr & Diamond, 2009).

Por su parte en Inglaterra, el camino hacia un sistema de pensiones fue más lento. Su génesis se remonta a las primeras iniciativas de provisión social durante el siglo XIX, cuando el Estado británico comenzó a reconocer la necesidad de apoyar a sus ciudadanos mayores.

Sin embargo, a diferencia de algunos países europeos que adoptan sistemas más centralizados y universales, Inglaterra desarrolló un enfoque más localista y discrecional²³. (Ebbinghaus, Bernhard ; Wiß, Tobias, 2011). A principios del siglo XX, el gobierno liberal de Lloyd George introdujo la Ley de Pensiones para la Vejez en 1908, que proporcionaba una pensión modesta a las personas mayores de 70 años con ingresos bajos (Ebbinghaus, Bernhard ; Wiß, Tobias, 2011) (Blackburn, 2002). Este sistema fue un paso importante hacia la protección social, aunque limitado en alcance y generosidad. Con el tiempo, el sistema británico evolucionó, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, con la creación del Estado de Bienestar y la implementación de la Ley de Seguridad Social de 1946, que desarrolló un sistema de pensiones más inclusivo (Blackburn, 2002). Sin embargo, la dependencia del sistema británico de la provisión privada y su ritmo más lento de reforma reflejaban la reticencia a ampliar la participación del Estado en la asistencia social.

²³ La tradición puritana de Gran Bretaña hacía hincapié en la responsabilidad individual y la autosuficiencia, dando lugar a un sistema que dependía en gran medida del ahorro privado y de las sociedades de ayuda mutua. Este trasfondo cultural contribuyó a la naturaleza fragmentada del sistema de pensiones británico, que no dio prioridad a la intervención estatal hasta principios del siglo XX (Blackburn, 2002).

En conjunto, los modelos de pensiones en Europa evolucionaron de manera diversa, influenciados por las tradiciones culturales y políticas de cada país. En el mundo anglosajón, como en el caso británico, se tendió a favorecer la provisión privada de pensiones, con énfasis en la responsabilidad individual y la gestión privada de los fondos. En contraste, en Europa continental predominaron enfoques más colectivistas, con un papel central del Estado en la provisión y regulación de los sistemas de pensiones. Estas diferencias reflejan no solo enfoques distintos frente al bienestar social, sino también modelos económicos y filosóficos divergentes: mientras el modelo anglosajón prioriza el libre mercado, el modelo continental europeo subraya la solidaridad y la protección social como pilares fundamentales (Blackburn, 2002).

Ahora bien, al analizar el surgimiento de las pensiones en los contextos norteamericanos y latinoamericanos, encontramos que, si bien ambos procesos estuvieron influenciados por las transformaciones socioeconómicas derivadas de la industrialización y el crecimiento urbano, sus trayectorias institucionales y políticas han sido notablemente distintas.

En el contexto norteamericano, la evolución de los sistemas de pensiones, especialmente en los Estados Unidos de América, ha sido un proceso gradual y adaptativo, moldeado por las cambiantes necesidades sociales y económicas del país. A diferencia de varias naciones europeas que implementaron sistemas pensionarios en etapas tempranas, Estados Unidos tardó en establecer un sistema universal de jubilación.

Este hito se alcanzó con la promulgación de la Ley de Seguridad Social en 1935, durante la Gran Depresión, bajo el gobierno de Franklin D. Roosevelt²⁴ (Barr & Diamond, 2009).



²⁴ Antes de esta ley, la provisión de pensiones en Estados Unidos era limitada y desigual. Algunas prácticas se heredaron de la Ley de Pobres isabelinas, pero la cobertura real era menos extendida. En 1775, el Congreso Continental había votado una pensión para soldados y marineros, aunque el cumplimiento de esta promesa fue inconsistente.

La ley representó una transformación radical al crear un sistema estatal de pensiones destinado a garantizar seguridad económica para los trabajadores mayores y sus familias. Con los años, el sistema ha experimentado reformas significativas para ampliar su alcance y mejorar sus beneficios²⁵ (Ebbinghaus, 2006). No obstante, la sostenibilidad a largo plazo de la Seguridad Social sigue siendo un tema controvertido en la agenda política, con debates centrados en cómo garantizar su viabilidad futura.

En cuanto a América Latina, la historia de los sistemas de pensiones son un reflejo de las diversas influencias políticas, económicas y sociales que han moldeado la región. A lo largo del siglo XX, muchos países latinoamericanos comenzaron a desarrollar sistemas de pensiones como parte de un esfuerzo más amplio para establecer redes de seguridad social. Estos sistemas fueron inicialmente inspirados por modelos europeos, especialmente el alemán, que enfatizaban la provisión estatal de pensiones²⁶ (García, 2024). En sus inicios, estos sistemas beneficiaban principalmente a empleados del sector público y a grupos privilegiados del sector privado, siguiendo una tendencia global en la que funcionaban como incentivos para retener funcionarios estratégicos. Sin embargo, las crecientes demandas sociales impulsaron la expansión de la cobertura hacia sectores más amplios de la población (Mesa-Lago, 2024).

Durante las décadas de 1980 y 1990, bajo la influencia de políticas aperturistas y la presión de instituciones internacionales como el FMI y el Banco Mundial, muchos países latinoamericanos reformaron sus sistemas de pensiones (García, 2024) cómo se analizará en el capítulo tres. Este proceso marcó una transición desde los modelos de reparto tradicionales donde las pensiones de los jubilados se financiaban con las contribuciones de los trabajadores activos hacia sistemas de capitalización individual basados en cuentas privadas administradas por entidades financieras.

En cuanto a América Latina, la historia de los sistemas de pensiones son un reflejo de las diversas influencias políticas, económicas y sociales que han moldeado la región. A lo largo del siglo XX, muchos países latinoamericanos comenzaron a desarrollar sistemas de pensiones como parte de un esfuerzo más amplio para establecer redes de seguridad social. Estos sistemas fueron inicialmente inspirados por modelos europeos, especialmente el alemán, que enfatizaban la provisión estatal de pensiones (García, 2024).

En sus inicios, estos sistemas beneficiaban principalmente a empleados del sector público y a grupos privilegiados del sector privado, siguiendo una tendencia global en la que funcionaban como incentivos para retener funcionarios estratégicos. Sin embargo, las crecientes demandas sociales impulsaron la expansión de la cobertura hacia sectores más amplios de la población (Mesa-Lago, 2024).

Durante las décadas de 1980 y 1990, bajo la influencia de políticas aperturistas y la presión de instituciones internacionales como el FMI y el Banco Mundial, muchos países latinoamericanos reformaron sus sistemas de pensiones (García, 2024) cómo se analizará en el capítulo tres.

²⁵ Un ejemplo destacado es la reforma de 1972, que no solo incrementó los beneficios en un 20%, sino que también expandió la cobertura, gracias a un acuerdo bipartidista en el Congreso. Estos ajustes demuestran la capacidad de adaptación del sistema ante los retos demográficos y económicos.

²⁶ Como ejemplo de modelos pensionales estatales pioneros en América Latina, Chile fue el primer país de la región en crear un sistema de pensiones en 1924. Posteriormente, Uruguay y Brasil establecieron sus sistemas en 1930, mientras que Argentina lo hizo en 1940 (Mesa-Lago, 2024).

Este proceso marcó una transición desde los modelos de reparto tradicionales donde las pensiones de los jubilados se financiaban con las contribuciones de los trabajadores activos hacia sistemas de capitalización individual basados en cuentas privadas administradas por entidades financieras.

Estas reformas han generado intensos debates. Por un lado, sus defensores destacan que han contribuido a la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. Por otro lado, sus críticos argumentan que han exacerbado las desigualdades y dejado a amplios sectores de trabajadores sin una protección adecuada (García, 2024). Hoy, el desafío de conciliar la viabilidad económica con la equidad social sigue siendo un eje central de las políticas de pensiones en la región.

De esta manera, los sistemas de pensiones enfrentan hoy desafíos inéditos en el contexto de la globalización y una economía cada vez más consumista. Por un lado, la creciente movilidad laboral y la diversificación de las modalidades de empleo (como el trabajo informal y las plataformas digitales) han complejizado los mecanismos tradicionales de cotización y cobertura. Por otro, el acelerado envejecimiento poblacional ejerce presión adicional sobre la sostenibilidad financiera de estos sistemas. Este escenario ha reavivado el debate sobre el rol del Estado en la protección social. Mientras algunos abogan por una mayor participación estatal para garantizar pensiones dignas, otros promueven modelos mixtos que combinen lo público con lo privado. Paralelamente, ha cobrado fuerza la discusión sobre la responsabilidad social y la ética en la gestión de los fondos de pensiones, particularmente en lo que respecta a sus inversiones y al impacto social de sus decisiones (García, 2024).

b) Los tipos de sistemas pensionales: explicación de los sistemas de reparto y capitalización.

Los sistemas de pensiones presentan una complejidad estructural que impide emitir juicios de valor superficiales. No todos los países tienen el mismo sistema de pensiones e incluso, cuando lo tienen, disponen de variantes dentro del mismo sistema, el tipo de pensión o la forma de cálculo. En esencia, los sistemas pensionarios se clasifican en dos modelos fundamentales según su financiación: de reparto (pay-as-you-go) o de capitalización (funded pensions) (Gragera, 2021). Esta clasificación permite distinguir los mecanismos a través de los cuales se financian las prestaciones económicas destinadas a los trabajadores una vez alcanzada la edad de jubilación. Ambos modelos responden a distintas lógicas de solidaridad intergeneracional, sostenibilidad financiera y concepciones sobre el rol del Estado y del mercado en la provisión de seguridad social (Díaz-Giménez & Díaz-Saavedra, 2025). Sin embargo, cabe destacar que pocos países aplican estos modelos de forma exclusiva. Lo más habitual son los sistemas mixtos o multipilares, donde coexisten elementos de reparto y capitalización. Esta estructura híbrida busca combinar las ventajas de ambos enfoques: la estabilidad y redistribución del reparto, con el incentivo al ahorro y la responsabilidad individual de la capitalización.

- **El sistema de reparto (pay-as-you-go) o solidaridad intergeneracional.**

El sistema de pensiones pay-as-you-go (PAYG) , conocido en español como sistema de reparto, es un modelo de financiación adoptado ampliamente a nivel mundial. Su funcionamiento se basa en un principio sencillo: las contribuciones de los trabajadores activos se utilizan para pagar las pensiones de los jubilados actuales, sin la necesidad de acumular fondos para el futuro (Conde-Ruiz, J, 2017) (Gragera, 2021). Esta modalidad ha sido preferida por muchos países debido a su facilidad de implementación y a la estabilidad que ofrece en contextos demográficos favorables. A diferencia de los sistemas de capitalización, el de reparto no requiere de reservas acumuladas, ya que su viabilidad depende de un flujo continuo de cotizaciones (Schwarz, 2007). Mientras exista un equilibrio entre la cantidad de cotizantes y beneficiarios, el sistema puede funcionar de manera efectiva (Conde-Ruiz, J, 2017). Sin embargo, en las últimas décadas, factores como el envejecimiento de la población y la disminución de las tasas de natalidad han puesto en entredicho su sostenibilidad a largo plazo, lo que ha generado debates sobre la necesidad de reformar o complementar este modelo con otros esquemas de financiación (Conde-Ruiz, 2014).

El modelo PAYG (por su sigla en inglés) ha sido históricamente el más extendido en Europa y gran parte de América Latina. Su gestión, generalmente a cargo del Estado, permite aplicar criterios de redistribución y equidad social, con una afiliación obligatoria vinculada al empleo formal (Schwarz, 2007). Entre sus principales ventajas destaca su independencia de los mercados financieros, lo que garantiza mayor previsibilidad a corto y medio plazo, así como estabilidad durante crisis económicas, al evitar la exposición a volatilidades (Conde-Ruiz, 2014). Además, su diseño facilita la provisión inmediata de prestaciones sin necesidad de acumulación previa de capital, siendo ideal para países que requieren implementar sistemas pensionables con rapidez.

El sistema también incorpora mecanismos de solidaridad interna, como pensiones mínimas garantizadas, regímenes especiales para colectivos vulnerables o prestaciones no contributivas (Mesa-Lago, 2024). Al vincular contribuciones y beneficios a los ingresos laborales, refuerza la equidad y redistribución, consolidándose como una opción atractiva para garantizar protección social inclusiva. Asimismo, este modelo puede funcionar como una herramienta de cohesión social, al promover la integración de los trabajadores al sistema formal y fomentar un sentido de responsabilidad colectiva.

A pesar de sus ventajas, el modelo (PAYG) enfrenta riesgos estructurales, siendo el más crítico el desafío demográfico: el envejecimiento poblacional y la menor natalidad reducen la base de cotizantes, amenazando la financiación de pensiones para una población jubilada creciente (Mesa-Lago, 2024).

²⁷ El sistema PAYG surgió en Francia como una solución pragmática en contextos donde la acumulación de grandes fondos de pensiones no era viable o deseable. Especialmente tras la Segunda Guerra Mundial, muchos países optaron por este sistema como una forma de establecer mecanismos de seguridad social de manera inmediata, evitando así la necesidad de crear reservas de capital en economías devastadas por el conflicto (Blackburn, 2002)

Este fenómeno no es nuevo, desde la década de 1950, el economista Paul Samuelson citado por citado por (Blackburn, 2002) ya advertía sobre los riesgos del sistema al formular lo que denominó la "paradoja de la seguridad social". En sus términos:

"La economía del pacto entre los trabajadores actuales y los pensionistas en un sistema PAYG requiere la capacidad de imponer una reclamación sobre quienes aún no han nacido, los cuales, en un horizonte de previsión infinita, heredarían una deuda con sus hijos o nietos" (Blackburn, 2002 p 69).

La paradoja radica en que, mientras el sistema depende de un crecimiento poblacional estable o expansivo para mantener su equilibrio, las generaciones futuras cargan con el peso de decisiones que no tomaron, en un contexto donde la pirámide demográfica se invierte.

De hecho, la OCDE (2023) proyecta que, para 2050, la ratio de trabajadores activos por pensionista en muchos países occidentales caerá de 3:1 a 1,5:1, exacerbando la presión fiscal. A ello se suman riesgos políticos y económicos. Las decisiones gubernamentales relacionadas con las contribuciones y los beneficios pueden comprometer su sostenibilidad. En algunos casos, los excedentes del sistema han sido desviados hacia otros fines, poniendo en riesgo su estabilidad a largo plazo (Conde-Ruiz, J, 2017). Además, la informalidad laboral persistente en muchos países limita el número de aportantes efectivos, lo que agrava la presión sobre las finanzas públicas.

Como respuesta a estos desafíos, muchos países han impulsado reformas en sus sistemas de reparto. Entre las principales medidas se encuentran el aumento de la edad de jubilación, la modificación de las tasas de cotización y el ajuste en los niveles de las pensiones. Algunos modelos han incorporado componentes de capitalización, dando lugar a sistemas híbridos que combinan la estabilidad del esquema de reparto (PAYG) con los beneficios del ahorro individual (García, 2024). También se han explorado soluciones complementarias como incentivos fiscales al ahorro previsional, la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos del sistema, y políticas activas de empleo para fortalecer la base contributiva.

Sin embargo, el futuro del PAYG dependerá de la capacidad de los gobiernos para adaptarse a los cambios demográficos mediante políticas que fomenten el empleo, el crecimiento económico y la educación previsional, asegurando así su continuidad.



La **Tabla 1** permite analizar y comparar los sistemas de pensiones de reparto en seis países seleccionados (Alemania, Francia, España, Brasil, Japón y Colombia), evaluando su funcionamiento, ventajas y riesgos de sostenibilidad. Aunque todos se basan en contribuciones de los trabajadores activos, presentan diferencias relevantes en su diseño y capacidad para enfrentar el envejecimiento poblacional y otros desafíos económicos. Por ejemplo, Alemania destaca por su alta tasa de cotización (18,6% del salario) y la elevación progresiva de la edad de jubilación a 67 años. Mientras que Francia mantiene un modelo de reparto puro con cobertura universal e indexación a la inflación, pero sufre tensiones sociales por las reformas y enfrenta un déficit, que al año 2022, era de €13.5 mil millones, lo que evidencia los límites de este modelo ante cambios demográficos (Mesa-Lago, Carmelo, 2022a). Por su parte Colombia, enfrenta un panorama complejo: baja edad de jubilación (57/62 años), cotización del 16% y alta informalidad laboral (48%), lo que limita la cobertura (30% de la población formal) y genera riesgos de sostenibilidad. Proyecciones de Fedesarrollo (2022) anticipan un déficit del 1,5% del PIB para 2040, subrayando la urgencia de una reforma estructural.

Tabla 1. Sistemas de Pensiones de Reparto (PAYG) en países seleccionados

País	Características del sistema	Ventajas	Desventajas
Alemania	-Financiado por contribuciones obligatorias (18,6% del salario). -Edad de jubilación gradualmente aumentada a 67 años.	-Alto nivel de protección social. -Ajustes automáticos por esperanza de vida.	-Presión fiscal por envejecimiento poblacional (21% mayores de 65 años en 2023). -Dependencia alta de migración laboral.
España	-Cotizaciones sociales (28,3% del salario, compartido empleador/trabajador). -Edad de jubilación: 65/66 años.	Redistribución progresiva (pensiones mínimas garantizadas).	-Ratio trabajador/jubilado en caída (1.9:1 en 2023). -Reformas constantes para sostenibilidad.
Japón	- Sistema público de reparto (Kosei Nenkin). - Edad de jubilación: 65 años.	-Sostenido por reservas fiscales (¥200 billones en 2023).	-Crisis demográfica (29% población >65 años). -Aumento de impuestos al consumo (10%).
Brasil	-Régimen General de Previsión Social (RGPS). - Reforma aumentó edad mínima (65h/62m)	Amplia cobertura en sector formal. - Beneficios no contributivos para pobres.	- Gasto elevado (13% del PIB en 2022). - Informalidad laboral (~40%).
Colombia	- Sistema público (Colpensiones). - Edad de jubilación: 57m/62h. - Cotización: 16% del salario.	- Beneficios definidos (70-80% último salario). - Protección a adultos mayores vulnerables.	-Alta informalidad (48% en 2023). -Sostenibilidad en riesgo (proyección: déficit del 1.5% PIB para 2040).

Fuente: Alemania (deutsche-rentenversicherung, 2024), España (Ministerio de inclusión, seguridad social y migraciones, 2023), Brasil (Ministerio de economía, 2022), Japón (Japón, pensión service, 2024) y Colombia (Ministerio de trabajo, 2022 y Fedesarrollo, 2023).

De esta manera, el análisis transversal identifica tres desafíos comunes: **1)** el envejecimiento poblacional que reduce la relación cotizante/beneficiarios, **2)** la necesidad de reformas impopulares (aumento de edades jubilatorias o cotizaciones), y **3)** las limitaciones de redistribución en contextos de alta informalidad. Mientras los países europeos han optado principalmente por ajustes paramétricos (edad y cotizaciones), Japón y en menor medida Brasil han implementado mecanismos complementarios (reservas fiscales y beneficios no contributivos).

Para Colombia, se requieren una reforma estructural que reduzcan la informalidad y establezcan fondos de reserva, so pena de enfrentar un colapso prematuro de su sistema, a pesar de contar con una demografía actualmente más favorable que la europea o japonesa. El análisis técnico revela que, aunque el sistema PAYG ha desempeñado un papel clave en la protección social gracias a su rápida implantación y su carácter redistributivo, los sistemas de reparto enfrentan desafíos estructurales en un contexto de envejecimiento poblacional, mercados laborales fragmentados y presiones fiscales crecientes. Estas dinámicas los obligan a reformas profundas para garantizar su sostenibilidad financiera y su equidad intergeneracional.

De esta manera, futuro del PAYG dependerá, en gran medida, de la capacidad de los Estados para anticipar y gestionar el cambio demográfico, promover la formalización laboral con políticas activas de empleo, y asegurar una gobernanza transparente y eficiente de los recursos previsionales. Asimismo, será crucial fortalecer mecanismos de solidaridad intergeneracional, incorporar ajustes automáticos basados en la esperanza de vida y explorar fuentes complementarias de financiamiento, como fondos de reserva o integración con sistemas de capitalización parcial.

En síntesis, su vigencia como modelo de protección social no solo estará determinada por su flexibilidad institucional para adaptarse a nuevas realidades económicas y demográficas, sino también por su legitimidad política como pacto social. Para perdurar, el PAYG deberá equilibrar la innovación en su diseño con la preservación de su esencia solidaria, demostrando que puede ofrecer seguridad económica sin comprometer el crecimiento ni la justicia intergeneracional. En este sentido, su éxito dependerá de una combinación de voluntad política, reformas técnicas oportunas y un diálogo social inclusivo que refuerce la confianza ciudadana en el sistema.

- **El sistema de capitalización: ahorro individual y lógica de mercado**

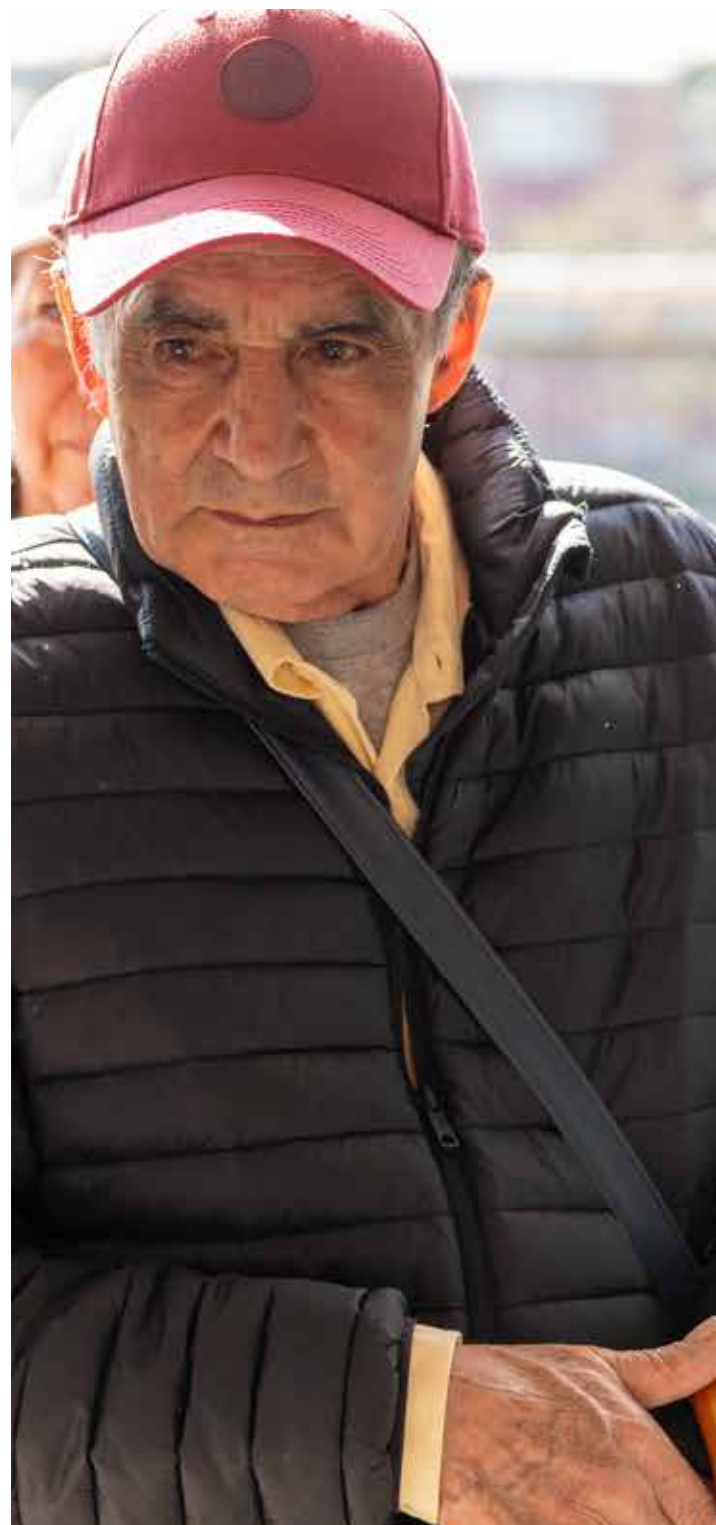
El sistema de capitalización constituye uno de los pilares de los modelos contemporáneos de pensiones y se caracteriza por el ahorro individual obligatorio o voluntario, canalizado a cuentas personales que se invierten en instrumentos financieros con el objetivo de generar rendimientos que financien la jubilación del afiliado²⁸.

²⁸ El primer esquema formal de capitalización individual de previsión para la vejez, distinto del cuidado proporcionado por hijos u otros familiares, se estableció en Escocia en el año 1744. Denominado Viudas Escocesas, el cual continúa existiendo en la actualidad y está abierto a cualquier persona que desee contribuir. Hoy en día, es uno de los fondos de pensiones y seguros más grandes del mundo Fuente especificada no válida.

Esta lógica parte de la premisa de que los mercados financieros pueden ofrecer retornos superiores a la inflación, permitiendo el crecimiento real del ahorro acumulado a lo largo de la vida laboral (Montenegro, Llano, Cáceres, & Fajury, 2019). A diferencia del modelo de reparto en el cual las cotizaciones de los trabajadores activos se utilizan para pagar las pensiones actuales, la capitalización individual se fundamenta en un principio de financiamiento autónomo, donde cada persona es responsable de generar su propio fondo de pensión (Díaz-Giménez & Díaz-Saavedra, 2025).

El capital acumulado en estas cuentas, más los beneficios derivados de su inversión, determina el monto final de la pensión, lo cual introduce una relación directa entre el esfuerzo de ahorro, la gestión financiera y los resultados del mercado (Barr & Diamond, 2009). Este sistema puede ser administrado por entidades privadas, públicas o mixtas, y en muchos países los afiliados tienen la opción de seleccionar entre distintos tipos de fondos de inversión según su perfil de riesgo, lo que fomenta la responsabilidad individual en las decisiones previsionales (Boissoneault, 2017); García, 2024).

La primera implementación moderna de un sistema de capitalización individual tuvo lugar en Chile en 1981 bajo el gobierno de Augusto Pinochet, siendo promovido como un esquema más sostenible y eficiente frente al modelo de reparto tradicional (Mesa-Lago, 2024). Desde entonces, este paradigma se expandió a algunos países de América Latina, así como a Estados Unidos y a algunas naciones de Europa Central y del Este, en el contexto de reformas estructurales promovidas por organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI (Mečkovski, Gudaitis, Medaiskis, & Poškutė, 2022).



Aunque en países como Hungría y Polonia su implementación no arrojó los resultados esperados lo que llevó a su posterior, modificación o abandono. En el caso de Hungría, entre 1997 y 2012, periodo en el que funcionó dicho sistema, las pensiones se redujeron en promedio un 23,7 % en comparación con el anterior sistema público, mientras que las pensiones más bajas disminuyeron en más de un tercio, por su parte, en Polonia se ha reducido la importancia de su operación (OCDE, 2014).

Entre las ventajas que se le atribuyen al sistema de capitalización destaca su independencia de las dinámicas demográficas, ya que no requiere una proporción equilibrada entre cotizantes y jubilados para su viabilidad financiera (Hortalà et al., 2005). Además, al movilizar importantes volúmenes de ahorro hacia los mercados de capital, puede contribuir al desarrollo del sistema financiero y al fortalecimiento de la inversión productiva, generando así externalidades positivas para el crecimiento económico (Montenegro, Llano, Cáceres, & Fajury, 2019). La **tabla 2** ilustra algunas ventajas y desventajas en países seleccionados.

Tabla 2. Sistemas de Capitalización Individual en países seleccionados

País	Características del sistema	Ventajas	Desventajas
Chile	-Modelo pionero de capitalización pura. - Aportes obligatorios (10% del salario). -Administrado por entidades privadas (AFP).	-Alta rentabilidad histórica (5-7% anual). -Propiedad individual del ahorro. -Posibilidad de herencia.	- Altas comisiones (1.5% promedio). -Pensiones bajas (30-50% del último salario). - Vulnerable a crisis financieras.
México	- Administración privada (AFORE). - Aportes del 6.5% del salario.	- Aportes del 6.5% del salario. - Portabilidad entre empleos. -Transparencia en cuentas individuales.	- Comisiones reducen el saldo final (35% a gastos operativos). - Solo 40% se pensiona.
Reino Unido	-Capitalización complementaria (auto-enrolment). -Aportes voluntarios con incentivos fiscales.	- Libertad de inversión. -Beneficios fiscales ("tax relief").	- Desigualdad (75% de fondos en el 10% más rico). - Riesgo de malas inversiones.
Polonia (Hasta 2014)	-Reformado en 2014: transición a sistema mixto. -Parte de los ahorros confiscados por el Estado.	-Reducción del déficit fiscal post-reforma.	- Pérdida de confianza ciudadana. - Pensiones bajas (23.7% menos que el sistema público).
Hungría (Abolido en 2012)	- Implementó capitalización en 1997, pero lo eliminó por crisis. - Pensiones cayeron 23.7% vs. sistema público.	Breve experimento con diversificación.	- Pérdidas masivas en 2008 (60% de fondos). - Costo fiscal de €7,900 millones.

Fuente: Chile: superintendencia de Pensiones (2023), OECD (2022), México: CONSAR (2023); Reino Unido: UK Pensions Regulator (2023), FT (2022), Polonia: ZUS (2023)1, OECD (2015); Hungría. Szikra (2018), OECD (2015).

No obstante, el sistema también enfrenta críticas y limitaciones importantes. Uno de los principales riesgos es la exposición a la volatilidad del mercado: los rendimientos de las inversiones pueden fluctuar considerablemente, afectando el monto final de las pensiones e incluso generando pérdidas (OECD, 2024). Esta vulnerabilidad se agudiza en contextos de crisis financieras, como se evidenció en 2008 y durante la pandemia del COVID-19, donde varios sistemas vieron reducidos los activos de los fondos previsionales (Rofman, Lucchetti & Ourens, 2008) (García, 2024). Adicionalmente, en países con alta informalidad laboral o bajos niveles salariales, una proporción significativa de la población no logra acumular fondos suficientes para garantizar una pensión digna, lo que perpetúa desigualdades estructurales en la vejez (Mesa-Lago, Carmelo, 2021) (Mesa-Lago, 2024). A esto se suman los elevados costos administrativos que pueden reducir el rendimiento neto de los fondos, especialmente en sistemas privatizados con escasa supervisión estatal (Barr & Diamond, 2008).

Existen dos modalidades principales dentro del modelo de capitalización. Por un lado, la capitalización individual, donde los recursos son administrados en cuentas personales y gestionados por entidades financieras, transfiriendo el riesgo y la responsabilidad al afiliado.

Por otro, la capitalización colectiva, en la cual los fondos se agrupan y gestionan de forma conjunta por instituciones públicas o mixtas, lo que permite una mayor diversificación del riesgo, pero introduce una mayor dependencia de decisiones políticas y de la sostenibilidad fiscal del Estado (OECD, 2021; (OECD, 2024).

Ambas modalidades se basan en la lógica del aseguramiento mediante el ahorro previo y la generación de rendimientos financieros, pero su diseño institucional puede marcar diferencias sustanciales en términos de equidad, sostenibilidad y eficiencia. De acuerdo con García (2024), la combinación de mecanismos individuales con componentes solidarios o de redistribución puede contribuir a equilibrar los efectos regresivos del sistema y mejorar su legitimidad social (García, 2024). En este sentido, Hortalà et al. (2005) sostienen que “para atenuar la vulnerabilidad del sistema de reparto, es preciso una cierta correlación con un sistema privado de pensiones, un crecimiento demográfico sostenible y unas pensiones armonizadas vía productividad y vida laboral” (Hortalà et al p. 83). Esta visión apunta hacia la necesidad de modelos híbridos que combinen capitalización con elementos del reparto, atendiendo tanto a la eficiencia financiera como a la justicia social y a la cohesión intergeneracional.

Finalmente, para que un sistema de capitalización funcione de manera eficaz y equitativa, se requiere de un marco regulatorio robusto, transparencia en la gestión de fondos, mecanismos de protección frente a pérdidas abruptas y programas de educación financiera que permitan a los trabajadores tomar decisiones informadas sobre su futuro previsional. En combinación con políticas complementarias como subsidios, pensiones mínimas garantizadas y estímulos a la formalización laboral, el modelo de capitalización puede contribuir a la construcción de sistemas previsionales más sostenibles e inclusivos.

En síntesis, el sistema de capitalización representa un cambio paradigmático en el financiamiento de las pensiones, promoviendo la responsabilidad individual y la vinculación del ahorro previsional con los mercados financieros. No obstante, su eficacia y legitimidad dependen críticamente de su contexto institucional, el marco regulatorio, la estabilidad macroeconómica y las condiciones del mercado laboral. Aunque puede ofrecer ventajas como sostenibilidad financiera y autonomía frente al envejecimiento poblacional, también implica riesgos sustantivos: exclusión de los trabajadores informales, desigualdad en la vejez, y exposición a crisis económicas.

En este sentido, los modelos híbridos, que combinan elementos de capitalización con componentes solidarios o de reparto emergen como una alternativa viable para lograr mayor equidad y sostenibilidad en los sistemas de pensiones. La evidencia sugiere que ningún sistema es intrínsecamente superior, sino que su desempeño depende de una adecuada arquitectura institucional, de políticas públicas integrales, y de un monitoreo constante que permita corregir sus fallas y adaptarse a los cambios demográficos, económicos y sociales. Por lo tanto, más que sustituir completamente un modelo por otro, el desafío radica en diseñar sistemas previsionales que articulen eficiencia financiera con justicia social.

- **Análisis comparativo de los modelos de reparto y capitalización**

Como se ha señalado previamente, los sistemas de pensiones constituyen un pilar esencial del Estado de bienestar, dado que su diseño influye directamente en la equidad social, la sostenibilidad fiscal y la calidad de vida de las personas mayores. Aunque en la práctica es poco común encontrar modelos puros, el análisis de los dos esquemas predominantes el sistema de reparto (PAYG) y el sistema de capitalización individual permite comprender cómo distintos países enfrentan desafíos como el envejecimiento poblacional, la transformación del mercado laboral y la persistente informalidad.

Cabe destacar que actualmente no existe un modelo de pensiones universalmente óptimo; su eficacia depende de una arquitectura institucional sólida, la capacidad de adaptación ante cambios demográficos y económicos, y la aplicación de reformas que equilibren la equidad intergeneracional con la viabilidad financiera. En este contexto, los sistemas mixtos que integran elementos de ambos esquemas, acompañados de políticas públicas que promuevan la formalización laboral y mecanismos de solidaridad, se perfilan como la alternativa más viable para garantizar una protección social sostenible a largo plazo.

A continuación, se presenta **la Tabla 3** que sintetiza las principales diferencias estructurales entre el sistema de pensiones de reparto (PAYG) y el de capitalización individual, ofreciendo una base para evaluar su idoneidad en distintos contextos nacionales.



Tabla 3. Diferencias entre los sistemas de reparto (PAYG) y Capitalización individual

Aspecto	Sistema de Reparto (PAYG)	Sistema de Capitalización Individual
Financiamiento	Cotizaciones actuales financian pensiones presentes	Ahorro individual invertido en el mercado
Dependencia demográfica	Alta (tasa de dependencia intergeneracional)	Baja (autonomía individual)
Exposición al riesgo	Baja frente a mercados, alta frente al envejecimiento	Alta frente a volatilidad financiera
Sostenibilidad a largo plazo	Condicionada al crecimiento y empleo formal	Depende de la rentabilidad y regulación del sistema
Equidad	Solidario entre generaciones	Basado en esfuerzo y acumulación personal
Incentivos	Débiles hacia el ahorro individual	Fuerte incentivo al ahorro, pero desigual en ingresos bajos

Fuente: A partir de Holzmann & Hinz (2005), Barr (2012), World Bank (2021).

Uno de los aspectos clave que diferencia los sistemas de pensiones es su enfoque respecto al *financiamiento y la distribución del riesgo*. El sistema de reparto (PAYG) se fundamenta en el principio de solidaridad intergeneracional: los trabajadores activos realizan contribuciones que se destinan directamente al pago de las pensiones de los jubilados. Este esquema no acumula fondos, sino que opera como una transferencia continua entre generaciones. Su eficacia depende de una estructura demográfica con una base amplia de cotizantes y un número relativamente menor de beneficiarios, como sucedía durante el auge del Estado de bienestar a mediados del siglo XX (Mesa-Lago, Carmelo, 2007).

Durante décadas, el modelo PAYG funcionó eficazmente en contextos de crecimiento económico sostenido, expansión del empleo formal y una pirámide poblacional en forma de triángulo, con una gran cantidad de jóvenes trabajadores en la base (Barr & Diamond, 2009). Sin embargo, su principal vulnerabilidad radica en la dependencia demográfica. A medida que aumenta la esperanza de vida y se reduce la natalidad fenómeno común en muchas economías desarrolladas y emergentes, disminuye la proporción de trabajadores activos por pensionado (Arenas de Mesa, 2019). Esta presión demográfica amenaza la sostenibilidad financiera del sistema, obligando a los Estados a aumentar las tasas de contribución, reducir los beneficios o retrasar la edad de jubilación para mantener el equilibrio (OECD, 2022; (Arenas de Mesa, 2019) Gruber & Wise, 2005).

Por otro lado, el sistema de capitalización individual implica una lógica distinta ya que traslada el riesgo del Estado al individuo: cada trabajador contribuye a una cuenta personal de ahorro para la vejez, que es invertida en los mercados financieros con la expectativa de que los rendimientos acumulados financien su jubilación (Mesa-Lago, Carmelo, 2022a). En principio, este sistema ofrece mayor autonomía, transparencia en la acumulación de derechos y potenciales beneficios en términos de eficiencia. No obstante, también introduce importantes fuentes de vulnerabilidad. En primer lugar, el trabajador queda expuesto a la volatilidad de los mercados financieros, lo que puede afectar negativamente el capital acumulado, especialmente si hay crisis bursátiles cerca del momento de la jubilación. Además, los periodos de desempleo, informalidad o salarios bajos generan lagunas en las cotizaciones, lo que puede traducirse en pensiones bajas o incluso insuficientes para cubrir necesidades básicas (Arenas de Mesa, Alberto, 2020).

Otro riesgo importante en este modelo es la asimetría de información y capacidad de gestión financiera. No todos los individuos tienen las herramientas o conocimientos para tomar decisiones óptimas de inversión, lo cual puede derivar en elecciones inadecuadas de portafolios de riesgo o en la exposición excesiva a instrumentos volátiles. La evidencia empírica muestra que, sin una regulación estricta y mecanismos de protección al usuario, este sistema puede desembocar en elevados costos de administración, desigualdad en los montos acumulados y una alta dispersión de los beneficios finales (Mesa-Lago, Carmelo, 2021).

Desde la *perspectiva de la sostenibilidad fiscal*, el sistema de capitalización individual ha sido promovido como una alternativa más viable a largo plazo, principalmente porque, al desvincularse del ciclo demográfico, reduce la presión financiera directa sobre los presupuestos estatales.

En este modelo, cada trabajador financia su propia jubilación, y el Estado actúa principalmente como regulador del sistema y garante de mínimos en casos de insuficiencia. Si las contribuciones se administran con eficiencia, y los fondos de pensiones obtienen una rentabilidad razonable y sostenida en el tiempo, el sistema puede mantener su equilibrio sin necesidad de recurrir al financiamiento público continuo (OECD, 2024).

Sin embargo, la sostenibilidad financiera no necesariamente implica sostenibilidad social o equidad distributiva. En los esquemas de capitalización, el monto de la pensión está directamente relacionado con el historial laboral del individuo: duración de las cotizaciones, nivel salarial, continuidad del empleo y edad de jubilación. Por tanto, personas con trayectorias laborales precarias mujeres, trabajadores informales, personas en zonas rurales o de bajos ingresos tienden a acumular pensiones insuficientes, profundizando desigualdades preexistentes (Arenas de Mesa, 2019).

Esta rigidez hace que el sistema sea poco adaptable ante las transformaciones del mercado laboral y las brechas estructurales de género, territorialidad o informalidad.

En contraste, el sistema de reparto puede presentar mayores desafíos en términos de sostenibilidad fiscal, sobre todo cuando la relación entre cotizantes activos y jubilados se torna desfavorable, como ocurre en contextos de envejecimiento poblacional o altos niveles de informalidad laboral. A medida que se reduce la base de contribuyentes y aumentan las obligaciones del sistema, se genera una presión creciente sobre las finanzas públicas. No obstante, este modelo ofrece una mayor flexibilidad institucional y política, ya que los gobiernos pueden adaptar parámetros clave del sistema como la edad de retiro, la tasa de reemplazo o el monto de las contribuciones para responder a cambios sociales, económicos o demográficos (Barr, 2012; Gruber & Wise, 2005).

Además, el sistema de reparto permite incorporar principios redistributivos mediante subsidios cruzados o garantías mínimas, lo cual fortalece la cohesión social y el carácter universal del derecho a la seguridad social. Esto es particularmente importante en América Latina, donde los mercados laborales tienden a ser duales y la cobertura de la seguridad social está fragmentada. El problema, sin embargo, es que los ajustes estructurales requeridos para sostener el sistema en el tiempo como elevar los impuestos o reducir beneficios son políticamente complejos, requieren amplios consensos sociales y pueden enfrentar resistencias significativas (Mesa-Lago, Carmelo, 2007).

En consecuencia, mientras el sistema de capitalización se muestra fiscalmente más estable en el papel, su sostenibilidad depende críticamente del desempeño de los mercados financieros, del diseño institucional del sistema y de las condiciones del mercado laboral. Por su parte, el sistema de reparto, aunque fiscalmente más expuesto, es más adaptable a cambios sociales y puede desempeñar un rol clave en la reducción de desigualdades cuando está bien diseñado y sostenido por una base fiscal sólida.

Finalmente, *en cuanto a la flexibilidad*, esta se ha convertido en un criterio clave en la evaluación de los sistemas pensionales contemporáneos, especialmente frente a las transformaciones del mercado laboral, como el aumento del empleo informal, el trabajo por cuenta propia, la economía gig (freelancers, plataformas digitales) y la movilidad laboral internacional (Mulcahy, 2018). En este sentido, el sistema de capitalización individual suele considerarse más adaptable a estos cambios, ya que está basado en cuentas personales y permite una mayor portabilidad de los derechos pensionales: los trabajadores pueden continuar aportando a su cuenta, incluso si cambian de empleador, sector económico o país (OCDE, 2022).

Este rasgo es especialmente relevante en contextos donde el empleo formal estable es cada vez menos común. Como señala el Banco Mundial (2021), los sistemas basados en cuentas individuales ofrecen mayor continuidad en el ahorro previsional a lo largo del ciclo de vida laboral, y son más compatibles con trayectorias laborales discontinuas o fragmentadas, como las que predominan en las nuevas generaciones de trabajadores. Además, la arquitectura de estos sistemas puede ofrecer opciones de inversión personalizadas según el perfil de riesgo, la edad o las preferencias del afiliado, otorgando una sensación de mayor control sobre los ahorros previsionales (Arenas de Mesa, 2013). Esta flexibilidad también permite integrar mecanismos complementarios como aportes voluntarios, fondos multifondos o productos de pensión individual privados, ampliando el abanico de decisiones disponibles para los trabajadores.

Sin embargo, esta aparente flexibilidad estructural no siempre se traduce en mejores pensiones. En primer lugar, existe un alto riesgo de que la libertad de elección sin suficiente acompañamiento derive en malas decisiones financieras, baja cobertura o insuficiente densidad de cotizaciones. La evidencia empírica en América Latina indica que, en ausencia de una regulación adecuada y de mecanismos de protección del ahorro, muchos afiliados enfrentan pensiones insuficientes o incluso pérdidas significativas de capital debido a crisis económicas o inestabilidad en los mercados financieros (Bertranou, 2021).

En segundo lugar, la educación financiera juega un papel decisivo en la capacidad de los individuos para aprovechar la flexibilidad del sistema. La OCDE (2021) ha señalado que, en la mayoría de los países, el nivel de conocimiento financiero de la población es bajo, lo que dificulta la toma de decisiones informadas sobre ahorro, inversión y planificación previsional. Esto tiende a agravar las brechas existentes entre sectores con alto capital humano y aquellos con menores niveles de escolaridad o acceso a servicios financieros.

Por su parte, los sistemas de reparto tienden a ser más rígidos en términos de diseño institucional, ya que se estructuran sobre relaciones laborales formales y estables, con parámetros definidos por la ley (edad de jubilación, tasa de reemplazo, cotización obligatoria). Esta rigidez limita su capacidad de adaptación a trayectorias laborales no lineales. Sin embargo, su naturaleza colectiva permite introducir con mayor facilidad mecanismos de solidaridad y cobertura mínima, especialmente en grupos tradicionalmente excluidos del sistema contributivo (ECLAC, 2020).

En síntesis, aunque el sistema de capitalización individual ofrece mayor flexibilidad y portabilidad, su eficacia real depende de tres factores interrelacionados: una regulación efectiva que proteja el ahorro, mecanismos de supervisión financiera robustos y una población informada con capacidades para gestionar su futuro previsional. De lo contrario, esa flexibilidad puede transformarse en vulnerabilidad y desigualdad.

De esta manera, el análisis de la Tabla 1 revela que no existe un sistema perfecto, sino que ambos modelos implican trade-offs entre eficiencia, equidad y sostenibilidad. El sistema de reparto es más adecuado en sociedades cohesionadas con alto nivel de formalidad y envejecimiento moderado, mientras que la capitalización individual puede funcionar en economías más flexibles, pero necesita fuertes mecanismos de corrección para evitar exclusión social. La evidencia comparada sugiere que los modelos híbridos son la opción más equilibrada, combinando la solidaridad del reparto con la responsabilidad individual de la capitalización, siempre que se cuente con instituciones fuertes y regulaciones transparentes.





Capítulo 2



Dinámicas demográficas y el envejecimiento poblacional

Las dinámicas demográficas han experimentado transformaciones profundas a lo largo de la historia, reflejando la evolución de la humanidad y su relación con el entorno. Se calcula que alrededor del año 8000 a.C., la población mundial era de aproximadamente ocho millones de personas (Weeks, citado por Alcañiz, 2008), lo que supone un crecimiento natural de unas 15 personas por cada mil al año. Así, durante los primeros 200 mil años de existencia humana, el número de habitantes a nivel mundial era similar al de una de las ciudades intermedias actuales (Alcañiz, 2008).

Con la revolución agrícola (8.000 años antes de la era cristiana), marcada por el descubrimiento de la agricultura y la domesticación de animales, la humanidad adoptó un estilo de vida sedentario. Este cambio permitió a las comunidades establecerse en un lugar fijo, lo que mejoró sus condiciones de vida al garantizar una fuente de alimento más estable (Peter & Denham, 2007). Asimismo, este nuevo modo de vida provocó un aumento demográfico significativo, ya que las poblaciones pudieron crecer de manera sostenida. Como consecuencia, comenzaron a surgir ciudades y asentamientos más grandes, lo que sentó las bases para el desarrollo de las primeras civilizaciones (Scarre, 2013).

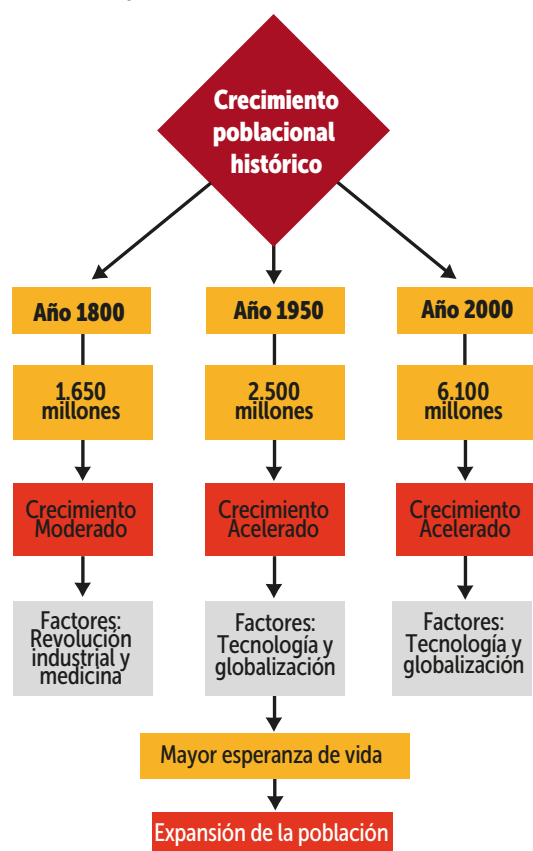
Se estima que al inicio de la época cristiana habitaban el planeta aproximadamente 252 millones de seres humanos, y hacia el primer siglo del nuevo milenio (alrededor del año 1100), la población mundial había aumentado a unos 400 millones (Alcañiz, 2008) (Livi Bacci, 2017).

Este crecimiento fue lento y estuvo influenciado por factores como las enfermedades, las guerras, las hambrunas y la limitada capacidad agrícola. Sin embargo, la aceleración del crecimiento de la población mundial, y su configuración como tal, comenzó con la Edad Moderna en Europa (siglos XV-XVIII), cuando mejoras en la agricultura, el comercio y la organización social permitieron un aumento sostenido de la población²⁹ (Livi Bacci, 2017).

Para alcanzar los primeros 1.000 millones de habitantes en 1804, la humanidad necesitó todo el tiempo transcurrido desde el inicio de la civilización moderna. Sin embargo, el siguiente incremento de 1.000 millones tomó poco más de un siglo, alcanzando los 2.000 millones en 1927. A partir de entonces, el crecimiento se aceleró de manera notable: en 1960 se llegó a los 3.000 millones, y desde ese momento, la población mundial aumentó en 1.000 millones aproximadamente cada 13 años, hasta superar los 7.000 millones en 2011 (**Figura, 1**) (Brown, 2017). Según proyecciones recientes, se espera que la población mundial alcance los 9.700 millones para 2050 (Organización de las Naciones Unidas-ONU, 2024).

²⁹ El punto de inflexión más significativo se produjo con la Revolución Industrial a partir del siglo XVIII. Este período marcó un cambio drástico en la dinámica demográfica debido a avances tecnológicos, médicos y agrícolas. La mecanización de la producción, el desarrollo de nuevos sistemas de transporte y la mejora en las condiciones sanitarias redujeron las tasas de mortalidad, especialmente la infantil, y permitieron un crecimiento exponencial de la población (Livi Bacci, 2017).

Figura 1. Dinámicas del crecimiento poblacional mundial: factores y consecuencias



Fuente: elaboración propia a partir de Brown, 2017 y ONU, 2023.

El fenómeno de crecimiento acelerado ha sido impulsado por avances en la medicina, mejoras en la calidad de vida y reducciones en las tasas de mortalidad, especialmente en países en desarrollo. No obstante, este ritmo de crecimiento plantea desafíos significativos en términos de sostenibilidad, acceso a recursos y equilibrio demográfico, particularmente en un contexto de envejecimiento poblacional y cambios en las estructuras familiares. En este contexto, resulta crucial analizar las políticas públicas y las estrategias de adaptación que permitan gestionar estos cambios de manera equitativa y sostenible. El siguiente capítulo explora las tendencias globales de las dinámicas demográficas, con un enfoque en el envejecimiento de la población, sus causas, consecuencias y proyecciones futuras.

2.1. Dinámicas demográficas: Tasas de fecundidad, tendencias Globales

El estudio de las dinámicas demográficas es fundamental para comprender los cambios en la estructura poblacional y sus implicaciones sociales, económicas y políticas.

En las últimas décadas, el mundo ha experimentado una transición demográfica sin precedentes, caracterizada por la disminución de las tasas de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida (Organización de las Naciones Unidad-ONU, 2024).

Como resultado, muchas regiones enfrentan un acelerado envejecimiento poblacional, lo que plantea desafíos significativos, como la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, la creciente demanda de servicios de salud y la reconfiguración del mercado laboral (Bloom, Canning, & Fink, 2011). Además, las dinámicas migratorias desempeñan un papel central en la redistribución de la población, influyendo en la estructura etaria y la composición cultural de diversas sociedades.

El crecimiento poblacional a nivel global es un fenómeno complejo que presenta marcadas variaciones entre regiones.

Según las proyecciones de la Organización de las Naciones Unidad-ONU y el Banco Mundial este incremento estará impulsado, en gran medida, por áreas como el África subsahariana, donde las tasas de natalidad se mantienen significativamente altas, con un promedio de 4,6 nacimientos por mujer³⁰ (World Bank, 2023).

En contraste, Europa enfrenta un crecimiento demográfico mucho más lento, de aproximadamente 0,1%, lo que refleja un estancamiento relativo en su población. Incluso algunos países del este y sur del continente europeo están experimentando un declive poblacional, como es el caso de Bulgaria y Rumania, con tasas de -0,5% y -0,1%, respectivamente (Eurostat, 2024). Estas dinámicas demográficas no solo reflejan diferencias en las tasas de natalidad y mortalidad, sino que también tienen implicaciones profundas en la urbanización, la disponibilidad de recursos y el desarrollo económico (Thumerelle, 1997). Por ello, comprender estas tendencias es fundamental para abordar los desafíos y oportunidades que enfrentan las distintas regiones del mundo.

Al analizar las dinámicas demográficas por regiones continentales, se puede dilucidar que *ASIA*, el continente más poblado del mundo, enfrenta una amplia gama de tendencias demográficas. Por un lado, algunos países del oeste y del sudeste asiático, como Indonesia, Filipinas y Vietnam, junto con Afganistán, Yemen e Irak presentan altas tasas de natalidad que contribuyen a un crecimiento demográfico exponencial³¹.

Por otro lado, en regiones del este del continente, las tasas de fertilidad han caído por debajo del nivel de reemplazo generacional que actualmente está en 2,1 hijos por mujer³² (**Tabla 4**) (World Bank, 2024).

Tabla 4. Países con la mayor y menor tasas de fecundidad en Asia

Posición	Países con mayor tasa de fecundidad	Tasa de fecundidad	Países con menor tasa de fecundidad	Tasa de fecundidad
1	Afganistán	4,5	Corea del Sur	0,8
2	Yemen	3,8	Singapur	1,0
3	Irak	3,6	Taiwán	1,1
4	Pakistán	3,5	China	1,2
5	Indonesia	2,7	Japón	1,3

Fuente: elaboración propia a partir de World Bank, 2023 y ONU,2023.

³⁰ Aunque este número varía significativamente entre países, Por ejemplo, países como Níger y Somalia registran tasas superiores a seis nacimientos por mujer, mientras que otras naciones, como Sudáfrica, tienen tasas más bajas, alrededor de 2,4 nacimientos por mujer. Estas altas tasas de natalidad contrastan con las tendencias globales, donde la media mundial es de aproximadamente 2,4 nacimientos por mujer (World Bank, 2024). El África subsahariana sigue siendo una de las regiones con el crecimiento poblacional más rápido, lo que plantea desafíos importantes en términos de desarrollo económico, acceso a servicios básicos y sostenibilidad ambiental.

³¹ De 2,5 hijos por mujer para el caso de los países de sudeste asiático y mayores de 3,5 hijos por mujer para el caso de países del suroeste.

³² Este valor garantiza un tamaño estable de la población, una tasa de fecundidad por debajo de 2,1 significa que la población disminuirá con el transcurso del tiempo. No obstante, en china las tasas de natalidad están alrededor de 1,7 niño por mujer, mientras que en Japón y Corea del Sur está en 1,3 y 0,8 siendo de las más baja de Asia (Klein & Mosler, 2021).

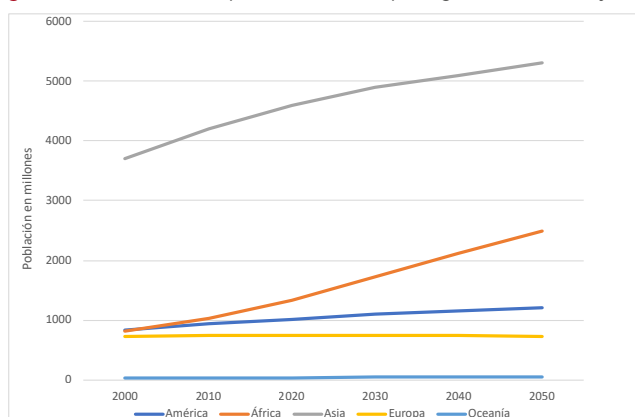


Un caso emblemático es el de China, donde la política de un solo hijo, implementada en 1979 y relajada en los últimos años, ha provocado una disminución significativa en la tasa de natalidad. Esto ha acelerado el envejecimiento de su población (Lu & Liu, 2019). Patrones similares se observan en países como Japón y Corea del Sur, que enfrentan desafíos relacionados con la baja natalidad y el envejecimiento demográfico, tendencias comparables a las de Europa (Klein & Mosler, 2021).

En contraste, India, aunque también experimenta una disminución en su tasa de natalidad (actualmente es de 2,2 hijos por mujer), sigue siendo uno de los principales contribuyentes al crecimiento poblacional global. De hecho, se estima que para el año 2025, India se convertirá en el país más poblado del mundo, superando a China y relegándola al segundo lugar (World Bank, 2024).

En síntesis, el crecimiento demográfico en el continente asiático se concentra en el sur y en algunas regiones de Asia occidental. Por el contrario, el este del continente experimenta un estancamiento o un ligero declive poblacional, debido al envejecimiento de la población y a las bajas tasas de fertilidad. Sin embargo, según las proyecciones de la ONU y el Banco Mundial, Asia seguirá siendo, para el año 2050, el continente más poblado del mundo, con el 60% de la población total (Figura 2), a pesar de que su tasa de crecimiento disminuirá significativamente en comparación con décadas anteriores.

Figura 2. Crecimiento de la población mundial por regiones entre 2000 y 2050.



Fuente: ONU, 2023,2024; Banco Mundial 2022,2023, Eurostar, 2022

*Los años 2030, 2040 y 2050, son estimaciones y proyecciones de la ONU y Banco Mundial.



ÁFRICA, por su parte, es actualmente el continente con la tasa de crecimiento poblacional más alta del mundo, especialmente en la región subsahariana, donde el promedio de hijos por mujer oscila entre 4,3 y 4,6 (World Bank, 2023). Según las Naciones Unidas (2019), se proyecta que la población del continente casi se duplicará para el año 2050, alcanzando los 2.500 millones de personas³³, representando más del 25% de la población mundial. **(Figura 2).**

Asimismo, se estima que la población africana crecerá a un ritmo promedio del 2,4% anual. Sin embargo, esta tasa de crecimiento varía significativamente entre los distintos países del continente. Por ejemplo, se espera que Níger experimente un aumento anual del 3,7%, mientras que Angola tiene una tasa de crecimiento proyectada del 3,2% anual. Estos datos reflejan las diversas tendencias demográficas dentro de África, donde algunas regiones y países crecen a un ritmo mucho más acelerado que otros.

Por otra parte, a pesar de los avances, la región enfrenta desafíos significativos en materia de mortalidad infantil y esperanza de vida, aunque se han registrado mejoras notables en las últimas décadas (Organización de las Naciones Unidas-ONU, 2024). Sin embargo, la combinación de una alta tasa de fecundidad y una reducción más lenta de las tasas de mortalidad continúa impulsando un crecimiento poblacional acelerado.

Este fenómeno, sumado a la persistencia de problemas críticos como la pobreza extrema que afectaba a 462 millones de personas en 2023 y la necesidad de generar empleos para una población joven en constante aumento, exige respuestas urgentes y coordinadas. También, la falta de infraestructura adecuada, la desigualdad en la distribución de recursos y la presión sobre los sistemas de salud y vivienda agravan aún más la situación.

En cuanto a **EUROPA**, el continente se caracteriza por un crecimiento demográfico lento, con una población que, en muchas regiones, se encuentra en estancamiento o incluso en declive. Según datos de Eurostat (2024), la tasa de crecimiento poblacional en la Unión Europea ha sido cercana a cero en la última década, y se espera que sea la región que menos crezca hacia el año 2050 (Figura 1). Este fenómeno es el resultado de tasas de natalidad persistentemente bajas, con un promedio de 1,5 hijos por mujer, por debajo del umbral de reemplazo generacional de 2,1. Entre los países europeos, Francia lidera con una tasa de 1,8 hijos por mujer, mientras que España e Italia registraron algunas de las tasas más bajas, con 1,1 y 1,2, respectivamente **(Tabla 5)** (Eurostat, 2024).

³³ Ha pasado del 8% de los nacimientos mundiales en 1950 al 30% en 2021, y se encamina al 54% a finales de siglo.

Tabla 5. Países por regiones de Europa con la mayor y menor tasas de fecundidad

Región	Países con mayor tasa de fecundidad	Tasa de fecundidad	Países con menor tasa de fecundidad	Tasa de fecundidad
Europa Occidental	Francia	1,8	España	1,2
	Irlanda	1,6	Italia	1,2
	Reino Unido	1,5	Malta	1,2
Europa Oriental	Rumanía	1,8	Hungría	1,5
	Bulgaria	1,7	Albania	1,3
	Chequia	1,6	Ucrania	1,2

Fuente: elaboración propia a partir de World Bank, 2023 y ONU,2023.

Igualmente, en el año 2024, los países de Europa del Este continuaron experimentando bajas tasas de natalidad. Por ejemplo, Polonia registró alrededor de 252,000 nacimientos, marcando el número anual más bajo desde la Segunda Guerra Mundial (Datosmacros, 2025). De manera similar, la tasa de fertilidad en Hungría y Rumanía se mantienen por debajo del nivel de reemplazo, lo que contribuye a desafíos demográficos en la región. En el caso de Rumanía, las proyecciones de las ONU de 2024 estiman que el país enfrentará el mayor declive poblacional de la región, pasando de 22 millones de habitantes en el año 2000 a 16 millones en 2050.

Este escenario demográfico plantea importantes desafíos para Europa, tanto a nivel económico como social. El envejecimiento de la población y la reducción de la fuerza laboral podrían afectar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y de salud, así como el crecimiento económico a largo plazo. Sin una acción coordinada, el continente podría enfrentar dificultades para mantener su competitividad y bienestar social en las próximas décadas.

Por su parte, en **AMÉRICA**, las dinámicas demográficas varían significativamente entre las regiones de norte, centro y sur. No obstante, según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en los últimos 25 años, las tasas de fecundidad y natalidad bruta han disminuido en la región en general, pasando de 2,6 en 1995 a 1,9 en 2019, situándose por debajo del nivel de fecundidad de reemplazo (Organización Panamericana de la Salud OPS, 2019). A continuación, se detalla esta tendencia por regiones:



En *América del Norte*, Estados Unidos y Canadá presentan tasas de crecimiento poblacional relativamente bajas en comparación con décadas anteriores, lo que refleja tendencias demográficas comunes en países desarrollados, como el envejecimiento de la población y la disminución de las tasas de fecundidad. En Estados Unidos, por ejemplo, la tasa de natalidad ha experimentado una ligera disminución en los últimos años, situándose en 1,6 hijos por mujer en 2023, según datos del (U. S Census Bureau, 2023). Este descenso se atribuye a factores como el aumento en la edad promedio de maternidad, el acceso a métodos anticonceptivos y cambios en las prioridades socioeconómicas de las generaciones más jóvenes. Sin embargo, este fenómeno ha sido parcialmente compensado por la inmigración, que continúa siendo un componente clave del crecimiento poblacional del país. De hecho, se estima que los inmigrantes y sus descendientes representarán el 88,0% del crecimiento demográfico en Estados Unidos para 2065 (Pew Research Center, 2020).

Por su parte, Canadá también muestra un crecimiento poblacional moderado, con una tasa de fecundidad de 1,3 hijos por mujer en 2023, según (Statistics Canada, 2023). Este valor está muy por debajo de la tasa de reemplazo generacional, lo que sugiere un envejecimiento acelerado de la población en el futuro.



No obstante, Canadá ha implementado políticas migratorias activas para contrarrestar este fenómeno, atrayendo a un número significativo de inmigrantes calificados y refugiados. En 2023, el país alcanzó un récord en la admisión de inmigrantes, con más de 400,000 nuevos residentes permanentes, lo que representa aproximadamente el 1,0% de su población total (Minister of Immigration, Refugees and Citizenship, 2024). Esta estrategia ha permitido mantener un crecimiento demográfico estable y ha contribuido a la diversificación cultural y económica del país.

Ambos países enfrentan desafíos similares en términos de sostenibilidad demográfica, como el aumento de la proporción de adultos mayores y la presión sobre los sistemas de pensiones y salud. Sin embargo, sus políticas migratorias han demostrado ser herramientas efectivas para mitigar los efectos del declive natural de la población. Además, estas tendencias demográficas tienen implicaciones significativas para el mercado laboral, el crecimiento económico y la cohesión social en el largo plazo.

En **América Central**, las tasas de natalidad son más altas en comparación con América del Norte y del Sur, aunque han experimentado una disminución gradual, pasando de 3,5 en 1995 a 2,1 en 2019 (OPS, 2020) (Figura 3). A pesar de esta reducción, la región aún enfrenta desafíos significativos, como una alta proporción de población joven (la tasa media es de 31,3 años) y la necesidad de mejorar el acceso a servicios de salud reproductiva.

Países como Guatemala y Honduras presentan tasas de fecundidad relativamente elevadas (2,4 y 2,3, respectivamente), lo que refleja una estructura poblacional predominantemente joven (CEPAL, 2024). Por su parte, Costa Rica, presenta la tasa de natalidad más baja de la región de 1,5 hijos por mujer, muy por debajo del nivel de reemplazo generacional. Ello supone en este país un envejecimiento progresivo de su población, junto con un alto nivel de urbanización (INEC, 2023).

Así, estos países enfrentan retos comunes relacionados con las bajas tasas de natalidad y la necesidad de adaptarse a cambios demográficos que impactan la economía y los servicios sociales. Sin embargo, la migración hacia el norte, particularmente hacia Estados Unidos y México, se ha convertido en una dinámica demográfica clave que influye en la estructura poblacional de la región. Este fenómeno no solo reduce la presión demográfica en los países de origen, sino que también genera desafíos adicionales, como la desintegración familiar y la pérdida de fuerza laboral joven. Además, la migración está impulsada por factores como la falta de oportunidades económicas, la violencia y los efectos del cambio climático, lo que agrava las condiciones sociales y económicas en la región.

Finalmente, en **América del Sur**, las tasas de natalidad han experimentado una disminución significativa, alcanzando un promedio de 1,8 hijos por mujer en 2019 (Figura 3) (OPS, 2020).

Países como Brasil, Argentina y Chile han registrado una transición demográfica acelerada, caracterizada por un aumento en la población adulta mayor y una reducción en la proporción de jóvenes (CEPAL, 2024). En Chile, por ejemplo, la tasa de fecundidad es de aproximadamente 1,3 hijos por mujer, una de las más bajas no solo de la región, sino también a nivel mundial. Este fenómeno se debe a factores como el mayor acceso a la educación, la planificación familiar y la incorporación de la mujer al mercado laboral (World Bank, 2024) (CEPAL, 2024). Por su parte, Brasil, con una población proyectada de 212 millones de personas en 2025 y una tasa de crecimiento anual de 0,41%, ha experimentado una notable caída en las tasas de natalidad, situándose en 1,6 hijos por mujer. Esta tendencia ha contribuido a un progresivo envejecimiento de su población (World Bank, 2023).

En contraste países como Bolivia y Guayana Francesa presentan las tasas de natalidad más altas en comparación con otros países de la región (con 2,5 y 3,3 respectivamente), lo que indica una población relativamente joven. En el caso de Bolivia, la tasa de fecundidad se explica por factores como el menor acceso a servicios de salud reproductiva, especialmente en áreas rurales, y una mayor proporción de población indígena, donde persisten patrones culturales que favorecen familias más numerosas. Además, la pobreza y las limitaciones en el acceso a la educación, particularmente entre las mujeres, contribuyen a mantener tasas de natalidad más altas (CEPAL, 2024).

En conjunto, las dinámicas demográficas en América del Sur reflejan una transición hacia menores tasas de natalidad y un envejecimiento progresivo de la población, lo que está generando un cambio significativo en la estructura demográfica de la región.



Este fenómeno, conocido como transición demográfica, se manifiesta en una creciente proporción de adultos mayores y una disminución en la población joven, lo que plantea desafíos importantes para los sistemas de salud, pensiones y mercado laboral.

Para terminar el análisis de las dinámicas demográficas por regiones continentales, se tiene a OCEANIA, cuya población total es de aproximadamente 46,4 millones de personas. Australia lidera con alrededor de 26,7 millones de habitantes, seguida por Papúa Nueva Guinea con 10,6 millones, y Nueva Zelanda con 5,2 millones. Otros países, como Fiji y Samoa, tienen poblaciones más pequeñas, alrededor de 928.000 y 207.000 respectivamente (McDonald & Markus, 2021) (World Bank, 2023). En los últimos años, tanto Nueva Zelanda como Australia han experimentado una disminución en sus tasas de natalidad. En 2023, la tasa de natalidad en Nueva Zelanda fue de 12.205 nacimientos por cada 1.000 personas, lo que representa una disminución del 0,7% respecto a 2022 y las tasas de natalidad cayó a 1,6 hijos por mujer (Statistics New Zealand, 2023). Mientras que Australia, la tasa de fertilidad total cayó a 1,50 en 2023, marcando el nivel más bajo registrado hasta ahora (Australian Bureau of Statistics- ABS, 2023).

El envejecimiento de la población representa un desafío significativo en Australia y Nueva Zelanda. Sin embargo, ambos países cuentan con una mayor capacidad para afrontar sus consecuencias en comparación con la mayoría de las naciones de renta alta, incluidos otros miembros de la OCDE (McDonald & Markus, 2021). No obstante, el aspecto clave del envejecimiento poblacional no radica únicamente en el ritmo de crecimiento de la población mayor, sino en la tasa de incremento del gasto público per cápita destinado a este grupo etario. Entre 1980 y 2010, el gasto público per cápita en salud para personas de 75 años o más se multiplicó por seis en términos reales, mientras que la población en ese rango de edad creció menos del triple en el mismo periodo. Este desbalance evidencia la creciente presión fiscal asociada al envejecimiento y subraya la urgencia de implementar estrategias sostenibles para financiar el bienestar de las personas mayores (McDonald & Markus, 2021).

A modo de síntesis general, se puede afirmar que las dinámicas demográficas a nivel global están en constante transformación, impulsadas por factores como la tasa de natalidad, la esperanza de vida, la migración y el desarrollo económico. Estas dinámicas no solo reflejan cambios cuantitativos en la población, sino que también tienen profundas implicaciones sociales, económicas y políticas.

Por un lado, regiones como África y el sur de Asia experimentan un crecimiento poblacional acelerado, lo que representa tanto oportunidades como desafíos. Este aumento demográfico puede impulsar el crecimiento económico a través de una fuerza laboral joven y dinámica, pero también presiona los recursos disponibles, como la educación, la salud y el empleo, requiriendo inversiones significativas en infraestructura y políticas públicas.

Por otro lado, muchas naciones europeas y otras economías desarrolladas enfrentan el desafío del envejecimiento poblacional y la disminución de la población. Estas tendencias generan preocupaciones sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, la disponibilidad de mano de obra y el mantenimiento del crecimiento económico. Al mismo tiempo, las migraciones internacionales están reconfigurando sociedades en todo el mundo. Los flujos migratorios, ya sean por motivos económicos, políticos o climáticos, generan oportunidades de diversidad cultural y crecimiento económico, pero también presentan desafíos en términos de integración social, cohesión comunitaria y gestión de recursos.

En este contexto, los gobiernos y organismos internacionales tienen la responsabilidad de diseñar políticas que equilibren el crecimiento sostenible, el bienestar social y la adaptación a estos cambios demográficos.

Esto incluye invertir en educación y salud, fomentar la innovación tecnológica, promover políticas migratorias efectivas y garantizar el desarrollo económico. Además, es crucial fortalecer la cooperación internacional para abordar desafíos globales como el cambio climático, que está intensificando las migraciones y afectando las dinámicas poblacionales. En síntesis, la clave para el futuro radica en gestionar estos procesos demográficos de manera eficiente y proactiva, asegurando que el desarrollo económico y social avance en armonía con las transformaciones poblacionales. Solo así se podrá construir un futuro sostenible y equitativo para las generaciones presentes y futuras.

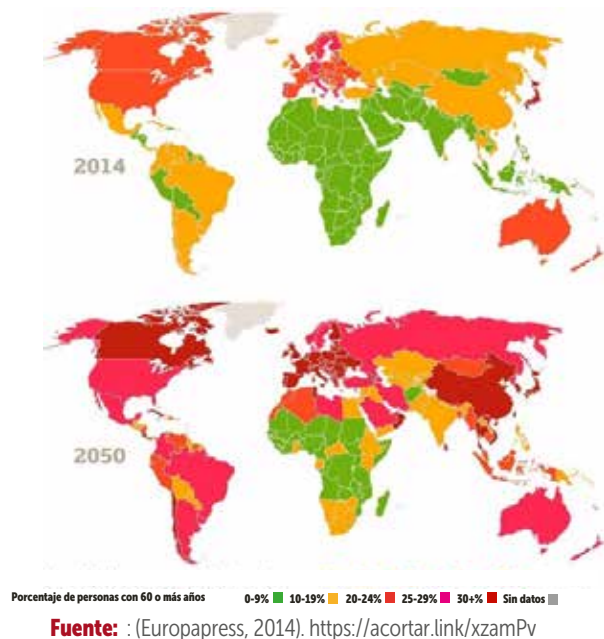
- **El envejecimiento poblacional, causas y consecuencias: tendencias globales**

La humanidad enfrenta, en el siglo XXI, un escenario inédito en términos de envejecimiento poblacional. Los cambios históricos en las tasas de natalidad y mortalidad, junto con la disminución de la fertilidad y el aumento de la esperanza de vida³⁴, están transformando significativamente la estructura demográfica global (Bloom, Canning, & Fink, 2011).

A escala mundial, cada segundo dos personas cumplen 60 años, es decir, el total anual es de casi 58 millones de personas que llegan a esta edad (Fondo de Población de Naciones Unidas-UNFPA, 2012). Se proyecta que la población mayor de 60 años alcance los 1.400 millones en 2030 y cerca de 2.100 millones para 2050, lo que representará el 23,5% de la población mundial (**Figura 3**) (Organizaciones de Naciones Unidas- ONU, 2023).

³⁴ La esperanza de vida mundial ha pasado de 47 años en 1950 a más de 65 en la actualidad, y se prevé que alcance los 75 años en 2050 (Organizaciones de Naciones Unidas-ONU, 2023). Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo están experimentando aumentos de la esperanza de vida. A medida que aumente el número de personas que sobreviven hasta los 60 años y más, el número absoluto de ancianos se disparará. Combinado con el descenso de la fecundidad, esto se traduce en un fuerte aumento de la proporción de ancianos en el conjunto de la población (Bloom, Canning, & Fink, 2011).

Figura 3. Proyecciones de población mayor a 60 años entre 2014 y 2050



Asimismo, se estima que la proporción de personas de 80 años o más aumente del 2,4% al 4,3% del total mundial en el mismo período (Organización de las Naciones Unidas-ONU, 2024). Este fenómeno, conocido como el "envejecimiento del envejecimiento" (Raya, 2023), refleja un incremento sin precedentes en la cantidad de personas mayores a nivel global.

El envejecimiento de la población plantea múltiples desafíos y oportunidades para las sociedades contemporáneas. Desde una perspectiva económica, la creciente proporción de adultos mayores ejerce presión sobre los sistemas de pensiones y salud, ya que un número menor de trabajadores activos debe sostener a una población dependiente cada vez más amplia (Bloom, Canning, & Fink, 2011).

Además, el envejecimiento poblacional impacta la dinámica del mercado laboral y la productividad. Algunos estudios sugieren que el envejecimiento de la fuerza laboral podría reducir la innovación y el crecimiento económico, mientras que otros argumentan que las sociedades pueden adoptar políticas que fomenten la participación laboral de los adultos mayores y la migración (Lee & Mason, 2017).

A nivel social, este fenómeno requiere el diseño de políticas públicas orientadas a garantizar el bienestar de los adultos mayores, incluyendo el acceso a servicios de salud, vivienda y cuidado de largo plazo (Walker, 2018). En muchos países, los sistemas de salud no están preparados para enfrentar el aumento en la demanda de servicios relacionados con enfermedades crónicas y discapacidades, que son más comunes en la población mayor (World Health Organization-WHO, 2021). Por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud ha señalado que el número de personas con demencia se triplicará para 2050, lo que representa un desafío significativo para los sistemas de salud pública (World Health Organization-WHO, 2021).

En este contexto, la transición demográfica no solo representa un reto para los gobiernos, sino que también obliga a repensar el contrato social y los mecanismos de solidaridad intergeneracional. La formulación de políticas sostenibles dependerá de la capacidad de los Estados para equilibrar el bienestar de las generaciones presentes y futuras (Organizaciones de Naciones Unidas- ONU, 2023).



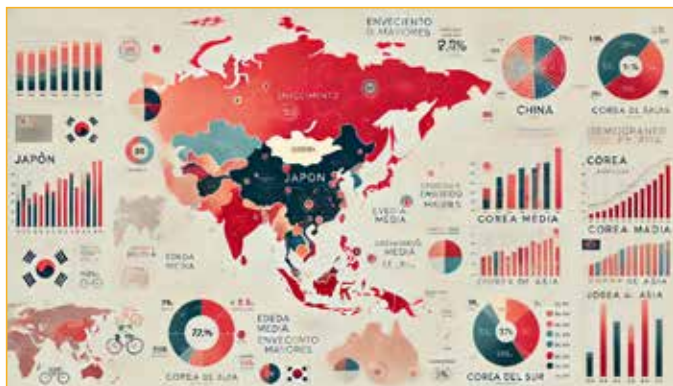
Para lograrlo, será necesario adoptar un enfoque integral que combine reformas económicas, sociales y de salud, así como la promoción de un envejecimiento activo y saludable. Este capítulo explora las dinámicas del envejecimiento en cada continente, comenzando con Asia y finalizando con Oceanía. Se presentarán estadísticas actualizadas, tendencias demográficas y desafíos asociados al envejecimiento en cada región. También se examinarán las respuestas políticas implementadas en diversas partes del mundo, identificando buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan servir de referencia para otros contextos.

a) Asia, envejecimiento acelerado y sistema de bienestar bajo presión

Asia enfrenta un proceso de envejecimiento demográfico acelerado que ha puesto bajo presión sus sistemas económicos, sociales y de bienestar. Este fenómeno, como ya se explicó en el capítulo anterior, impulsado por una disminución sostenida de las tasas de natalidad y un aumento en la esperanza de vida, representa uno de los mayores desafíos para la región en el siglo XXI.

Países como Japón, Corea del Sur y China lideran esta transformación demográfica, mientras que naciones del sudeste asiático y el sur del continente también experimentan cambios significativos en su estructura poblacional (**Figura 4**).

Figura 4. Tendencias del envejecimiento en Asia



Fuente: Elaboración propia a partir de infogram 2025.

Japón es el ejemplo más emblemático de este fenómeno. Con más del 29% de su población mayor de 65 años, enfrenta una creciente presión sobre su sistema de pensiones, atención médica y fuerza laboral (Klein & Mosler, 2021). La disminución de la población activa ha generado una contracción económica, lo que ha obligado al gobierno japonés a implementar políticas como el retraso de la edad de jubilación y el fomento de la inmigración laboral, una medida que tradicionalmente había sido resistida debido a factores socioculturales (Organizaciones de Naciones Unidas-ONU, 2023).

Asimismo, el aumento en el número de personas mayores ha elevado los costos del sistema de salud y del bienestar social, ya que este segmento de la población requiere atención médica más especializada y frecuente. Se estima que el país gasta más del 10,0% de su PIB en salud, una proporción que podría seguir aumentando (Maria, 2024).

China, por su parte, ha experimentado un envejecimiento demográfico acelerado tras décadas de implementación de la política del hijo único, lo que ha resultado en una estructura poblacional desequilibrada.

Según datos de las (Organizaciones de Naciones Unidas- ONU, 2023), para 2040, más del 28% de la población china será mayor de 60 años. Esta dinámica amenaza su crecimiento económico y la sostenibilidad de su sistema de pensiones. El gobierno ha respondido con políticas de estímulo a la natalidad, como la autorización de tener hasta tres hijos y el apoyo financiero a las familias jóvenes, aunque estas medidas aún no han logrado revertir la tendencia.



Asimismo, se ha aprobado en el año 2024 el aumento de la edad de jubilación de 50 a 55 años para las mujeres en empleos manuales, y de 55 a 58 años para las mujeres en empleos administrativos. Mientras, que, para los hombres, la edad de jubilación aumentará de 60 a 63 años (Ng, 2024).

Corea del Sur enfrenta una situación similar, con la tasa de fertilidad más baja del mundo, situada en 0,8 hijos por mujer en 2023 (Organización de las Naciones Unidas-ONU, 2024). El 20% de la población del país, es decir, 10,2 millones de personas, tiene 65 años o más, lo que convierte a la cuarta economía de Asia oficialmente en una sociedad "superenvejecida", de acuerdo con los parámetros de la Naciones Unidas (Organizaciones de Naciones Unidas- ONU, 2023). Este escenario implica que, a largo plazo, habrá menos trabajadores para sostener a una creciente población jubilada, lo que incrementará la carga fiscal y reducirá la capacidad del Estado para ofrecer servicios de bienestar. Las políticas de apoyo a la maternidad, como subsidios y permisos parentales, no han conseguido hasta ahora cambiar esta dinámica (Whan Kim & Seok Kim, 2020).

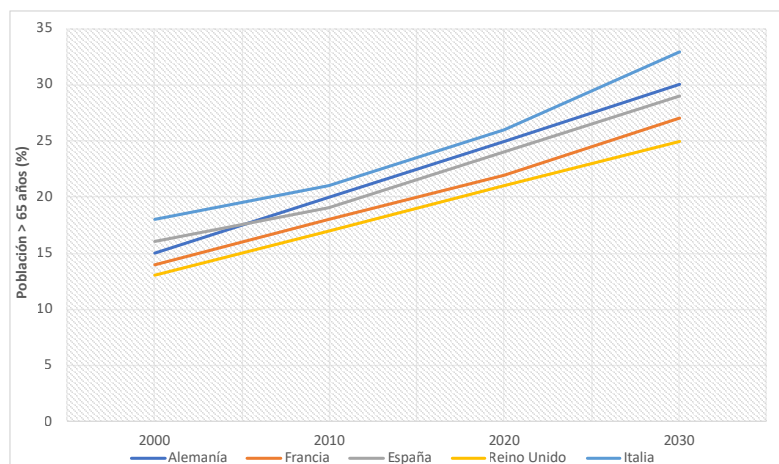
Por su parte, en el sudeste asiático, países como Tailandia y Vietnam también experimentan un rápido envejecimiento debido a la mejora de las condiciones de vida y el acceso a la salud. Tailandia, por ejemplo, se convertirá en una sociedad superenvejecida en las próximas décadas, lo que presionará su sistema sanitario y de pensiones (Organizaciones de Naciones Unidas- ONU, 2023). Asimismo, el envejecimiento de la población en Asia también afecta a las economías emergentes. India, aunque aún cuenta con una población joven, se enfrenta a un crecimiento sostenido en el número de adultos mayores, lo que plantea desafíos para su infraestructura sanitaria y su sistema de seguridad social, aún en desarrollo (Organizaciones de Naciones Unidas- ONU, 2023). En este contexto, la implementación de políticas proactivas que fortalezcan las redes de protección social y promuevan el ahorro previsional será crucial para garantizar la sostenibilidad futura.

En síntesis, la presión sobre los sistemas de pensiones es uno de los desafíos más apremiantes en muchos países asiáticos. Los esquemas previsionales son insuficientes para cubrir a una población envejecida en crecimiento, lo que genera preocupaciones sobre la sostenibilidad financiera y la calidad de vida de las personas mayores. Para abordar estos desafíos, es fundamental que los gobiernos implementen políticas integrales que combinen reformas previsionales con estrategias de desarrollo económico y social. Esto incluye invertir en sistemas de salud pública, fomentar la educación financiera y promover la inclusión laboral de grupos vulnerables.

b) Europa, desafíos en un continente que envejece a un ritmo acelerado

Europa se enfrenta a uno de los desafíos demográficos más significativos de su historia: el envejecimiento acelerado de su población. Este fenómeno, resultado de una combinación de bajas tasas de natalidad y una mayor esperanza de vida, está ejerciendo una presión sin precedentes sobre los sistemas de bienestar, la economía y la estructura social del continente.

Figura 5. Porcentaje de la población mayor 65 años en algunos países de Europa



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat, 2024

Según datos de Eurostat, en 2022, más del 20% de la población de la Unión Europea (UE) tenía 65 años o más, y se proyecta que esta cifra aumente al 30% para 2050 (Eurostat, 2024). Países como Italia, Alemania y España lideran esta tendencia, aunque el fenómeno se observa en todo el territorio europeo con variaciones en intensidad y velocidad (**Figura 5**). Este cambio demográfico plantea interrogantes críticos sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, la atención sanitaria y el mercado laboral, así como sobre la cohesión social en un contexto de envejecimiento poblacional.

Como se explicó en el subcapítulo anterior, uno de los factores clave detrás del envejecimiento de la población europea es la caída sostenida de las tasas de fertilidad. Desde la década de 1970, la mayoría de los países europeos han registrado tasas de natalidad por debajo del nivel de reemplazo generacional, que se sitúa en aproximadamente 2,1 hijos por mujer (Sobotka & Berghammer). Esta tendencia se debe a múltiples factores, como el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral, el aumento de la edad en el primer embarazo, el acceso a métodos anticonceptivos, los cambios en las preferencias familiares y las dificultades económicas que enfrentan las parejas jóvenes muchas veces por la precariedad del empleo (Marois, Bélanger, & Lutz, 2020).

Paralelamente, la esperanza de vida en Europa ha aumentado de manera significativa gracias a los avances médicos, las mejoras en las condiciones de vida y el acceso universal a sistemas de salud públicos. En 2020, la esperanza de vida al nacer en la Unión Europea era de 81 años, frente a los 72 años registrados en 1980 (Grundy & Murphy, 2018). Si bien este logro es motivo de celebración, también implica un mayor número de personas mayores que dependen de los sistemas de pensiones y de atención sanitaria durante períodos más prolongados (Dlugosz, 2011).

Esto ha llevado a un desequilibrio entre la población activa, que financia estos sistemas a través de impuestos y cotizaciones, y la población jubilada, que se beneficia de ellos. Según un informe del Banco Central Europeo (BCE), el envejecimiento poblacional podría reducir el crecimiento económico anual de la UE en un 0,5% durante las próximas décadas (Banco Central Europeo (BCE), 2021).



Para hacer frente a este desafío, varios países han implementado reformas, como el aumento de la edad de jubilación, la promoción de planes de pensiones privados y la incentivación del ahorro individual (Zubiri, 2016). Sin embargo, estas medidas han generado controversia y resistencia por parte de la ciudadanía, especialmente entre los trabajadores jóvenes, quienes perciben que están siendo obligados a asumir una carga desproporcionada.

Uno de los países más afectados por este fenómeno es Italia, donde el 24% de la población tiene 65 años o más (Carbonaro, 2024). La combinación de una baja natalidad y una alta longevidad ha generado una reducción de la población activa y un aumento en la dependencia de los sistemas de pensiones y de salud, se estima que para 2050 habrá solo 1,5 trabajadores por cada pensionista, frente a los 2,8 registrados en 2000 (OCDE, 2021).

En respuesta, el gobierno italiano ha intentado implementar políticas para fomentar la natalidad, como subsidios para las familias y beneficios fiscales, aunque con resultados limitados hasta el momento.

Alemania, la mayor economía de Europa, también enfrenta un importante desafío demográfico. Con una tasa de fertilidad de 1,4 hijos por mujer (Goldenberg, 2020) y una población en la que el 22% tiene más de 65 años, el país ha optado por estrategias de atracción de migrantes para contrarrestar el envejecimiento y la escasez de mano de obra, aunque ha contribuido a mitigar parcialmente el impacto del envejecimiento, no ha sido suficiente para revertir la tendencia (Alaminos, Alberto, & Santacreu, 2010). Además, la integración de los inmigrantes en el mercado laboral sigue siendo un reto significativo.

En *España*, el envejecimiento poblacional también ha sido un factor determinante en la presión sobre el sistema de pensiones. Con una tasa de fecundidad de 1,2 hijos por mujer (INE, 2023) y una esperanza de vida de 83,2 años, el sistema de seguridad social enfrenta serios desafíos para su sostenibilidad. Las reformas recientes han buscado retrasar la edad de jubilación y modificar la fórmula de cálculo de las pensiones, aunque el problema de fondo sigue sin resolverse.

Por otra parte, el impacto del envejecimiento en los sistemas de salud también es significativo. La creciente demanda de atención médica especializada en enfermedades crónicas como diabetes, enfermedades cardiovasculares y demencia ha aumentado el gasto sanitario en todos los países europeos.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2021), el gasto en salud ha crecido en un promedio del 3% anual en la última década, generando presiones sobre los presupuestos nacionales y la eficiencia del sistema sanitario. Además, la escasez de personal médico y de cuidadores, agravada por el envejecimiento de la propia fuerza laboral sanitaria, complica aún más la situación (Europea, 2021). Para abordar estos problemas, se han propuesto soluciones como la inversión en tecnología médica, la promoción de la telemedicina y la atracción de profesionales sanitarios de otros países, aunque estas medidas requieren tiempo y recursos considerables.

En conclusión, el envejecimiento acelerado de la población europea representa un desafío multifacético que requiere respuestas integrales y coordinadas. Si bien los sistemas de bienestar europeos han demostrado ser resilientes, es fundamental adaptarlos a las nuevas realidades demográficas para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

Esto implica no solo reformas estructurales en los sistemas de pensiones y de salud, sino también un enfoque proactivo para fomentar la natalidad, integrar a los migrantes y promover un envejecimiento activo y saludable. La cooperación entre los países de la UE y la participación de todos los sectores de la sociedad serán clave para enfrentar este desafío y construir un futuro inclusivo y próspero para Europa.

c) África: desafíos en un continente joven pero cambiante

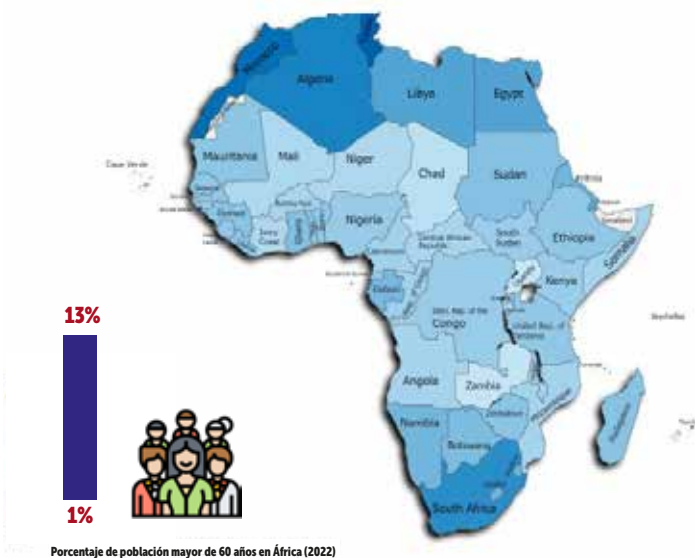
África, un continente históricamente asociado con una población joven y en crecimiento, enfrenta igualmente un desafío emergente: el envejecimiento de su población. Aunque el continente sigue siendo el más joven del mundo, con una edad media de 19,7 años en 2023, las proyecciones indican que la proporción de personas mayores de 60 años aumentará significativamente en las próximas décadas (Organización de las Naciones Unidas-ONU, 2024). Este fenómeno, impulsado por una disminución en las tasas de fecundidad y un aumento en la esperanza de vida, que ha aumentado gracias a los avances en salud pública y la reducción de enfermedades infecciosas³⁵, plantea desafíos sin precedentes para los países de la región (World Health Organization-WHO, 2021).

³⁵ En países como Sudáfrica y Kenia, la expectativa de vida ha mejorado considerablemente en las últimas décadas debido a la expansión del acceso a tratamientos médicos y programas de prevención de enfermedades como el VIH/SIDA y la malaria (World Health Organization-WHO, 2021).

A continuación, se explora las causas e implicaciones del envejecimiento acelerado en África, un tema que ha recibido poca atención en comparación con otras regiones del mundo.

El envejecimiento de la población en África es un fenómeno relativamente nuevo. Según las (Organizaciones de Naciones Unidas- ONU, 2023), solo el 5,4% de la población africana tenía 60 años o más, en comparación con el 13,5% a nivel mundial. Sin embargo, se espera que esta cifra aumente al 9,1% para 2050, lo que representa un crecimiento más rápido que en cualquier otra región (Organizaciones de Naciones Unidas- ONU, 2023).

Figura 6. Porcentaje de población mayor de 60 años en África (2022).



Fuente: (Paintmaps, 2023).

Este cambio demográfico es el resultado de avances en la atención médica, el acceso a vacunas y la reducción de la mortalidad infantil, que han contribuido a un aumento en la esperanza de vida.

Al mismo tiempo, las tasas de fecundidad han disminuido, aunque siguen siendo las más altas del mundo, lo que significa que la proporción de personas mayores está creciendo en relación con la población joven (**Figura 6**).

Uno de los principales desafíos asociados con el envejecimiento acelerado en África es la presión sobre los sistemas de salud. Las personas mayores suelen requerir más atención médica debido a enfermedades crónicas como la diabetes, la hipertensión y las enfermedades cardiovasculares (World Health Organization-WHO, 2021). Sin embargo, muchos países africanos carecen de la infraestructura y los recursos necesarios para brindar atención adecuada a este grupo etario. En países como Ghana y Senegal, la falta de especialistas en geriatría y la escasez de infraestructura adecuada para la atención a largo plazo agravan la crisis (Vogt, Loichinger, van Raalte, & Ojiambo, 2025). Según la Organización Mundial de la Salud, menos del 10% de los países africanos cuentan con programas de salud pública específicamente diseñados para personas mayores. Además, la falta de profesionales de la salud capacitados en geriatría agrava el problema, dejando a muchas personas mayores sin acceso a cuidados adecuados (World Health Organization-WHO, 2021).

Otro desafío importante es la falta de sistemas de protección social robustos. En África, la mayoría de las personas mayores dependen de sus familias para su sustento, ya que los sistemas de pensiones y seguridad social son limitados o inexistentes en muchos países, debido a la falta de políticas públicas dirigidas a los adultos mayores (Badat, Chigiji, Söhnge, Sukdev, & Van Zyl, 2015).



Según un informe del Banco Mundial, solo el 20% de las personas mayores en África reciben algún tipo de pensión, y la mayoría de estos programas están dirigidos a trabajadores formales, que representan una minoría en la región (World Bank, 2023). Esto deja a millones de personas mayores en situación de vulnerabilidad económica, especialmente en áreas rurales donde la pobreza es más prevalente. Además, la migración de jóvenes a las ciudades en busca de mejores oportunidades laborales ha debilitado las redes familiares tradicionales, dejando a muchas personas mayores sin apoyo (Yeboah, 2021) (Kwame Yeboah, Jayne, Muyanga, & Chamberlin, 2019).

El envejecimiento acelerado también tiene implicaciones económicas significativas para África. A medida que la proporción de personas mayores aumenta, la carga sobre la población en edad laboral para mantener a los dependientes también crece (Badat, Chigiji, Söhne, Sukdev, & Van Zyl, 2015). Asimismo, el envejecimiento de la población podría reducir el crecimiento del PIB per cápita en África en un 0,5% anual durante las próximas décadas. Este impacto sería particularmente severo en países con altos niveles de pobreza y desigualdad en una región que ya enfrenta múltiples desafíos socioeconómicos (Nyarko Otoo & Osei-Boateng, 2012).

En síntesis, el envejecimiento acelerado en África es un fenómeno que, aunque supone importantes desafíos, también abre oportunidades para innovar en políticas sociales y económicas. Aunque el continente sigue teniendo una población mayoritariamente joven, el rápido crecimiento del sector de adultos mayores genera una presión considerable sobre los sistemas de salud, protección social y economía. De cara al siglo XXI, la implementación de políticas inclusivas será clave para garantizar el bienestar de las personas mayores y la sostenibilidad de los sistemas sociales y económicos del continente.

d) América: contraste entre el norte y el sur

El envejecimiento poblacional es un fenómeno que ha cobrado especial relevancia en las últimas décadas. América, tanto en su región norte como en Latinoamérica y el Caribe, no es ajena a esta tendencia.

El aumento de la esperanza de vida, junto con la disminución de las tasas de natalidad, ha dado lugar a un envejecimiento acelerado de la población, lo que ejerce una presión significativa sobre los sistemas de seguridad y cuidado social.

Uno de los factores principales detrás del envejecimiento poblacional es el aumento de la esperanza de vida. Según datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la esperanza de vida en América ha aumentado de manera constante en las últimas décadas, alcanzando un promedio de 77 años en 2020 (Organización Panamericana de la Salud OPS, 2017). Este incremento se debe en gran medida a los avances médicos, la mejora en las condiciones de vida y el acceso a servicios de salud más eficientes. Sin embargo, este logro también conlleva desafíos, ya que una población que vive más años requiere de mayores recursos para mantener su bienestar en la etapa de la vejez.

Por otro lado, la disminución de las tasas de natalidad es otro factor clave en el envejecimiento acelerado (**Figura 7**). Como ya se describió en el capítulo anterior, en países como Canadá, Estados Unidos y varias naciones de América Latina, las tasas de fecundidad han caído por debajo del nivel de reemplazo generacional (2.1 hijos por mujer). Por ejemplo, en Brasil, la tasa de fecundidad pasó de 6,3 hijos por mujer en 1960 a 1,7 en 2020 (Organización de las Naciones Unidas-ONU, 2024). Esta tendencia se repite en otros países de la región, lo que resulta en una pirámide poblacional invertida, donde el número de personas mayores supera al de jóvenes.

Figura 7. Porcentaje de población mayor de 65 años en países de América Latina en 2024.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de CEPAL y datawrapper 2024

De acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la proporción de adultos mayores de 60 años en América Latina y el Caribe pasará del 11% en 2022 al 25% en 2050 (CEPAL, 2024). En Estados Unidos y Canadá, la situación es aún más evidente, donde se estima que para 2030 más del 20% de la población será mayor de 65 años (Organizaciones de Naciones Unidas- ONU, 2023). Este fenómeno no solo afecta la composición demográfica, sino que tiene implicaciones significativas en los sistemas económicos y de bienestar social.

Como ya se ha mencionado anteriormente, el envejecimiento acelerado de la población tiene implicaciones profundas para los sistemas de salud. Según la OPS, el 80% de las personas mayores de 60 años en América padecen al menos una enfermedad crónica (Organización Panamericana de la Salud OPS , 2017). Esto representa una carga significativa para los sistemas de salud, que en muchos casos no están preparados para atender la demanda creciente. Además, el costo del tratamiento de estas enfermedades es elevado, lo que agrava la presión financiera sobre los gobiernos.

Uno de los principales desafíos que impone el envejecimiento acelerado, en el continente americano, es la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y seguridad social. A medida que aumenta el número de personas mayores, el número de trabajadores activos que cotizan al sistema disminuye³⁶. Esto genera un desequilibrio financiero que pone en riesgo la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, ya que, como analizará más adelante, en América, los modelos tradicionales de jubilación fueron diseñados cuando las tasas de natalidad eran más altas y la esperanza de vida más baja, por lo que muchos países han tenido que tomar medidas drásticas al respecto.

En países como *Chile y Argentina*, las reformas pensionales han sido un tema de debate constante, ya que los sistemas actuales no son suficientes para garantizar una vejez digna para todos los ciudadanos (Arenas, 2020). Lo mismo sucede en *Brasil*, en donde el sistema de pensiones ha sido reformado varias veces en la última década debido a los crecientes costos y el déficit fiscal generado por la presión demográfica (Cuevas & Karpowicz, 2016). Además, en muchos países de América Latina, una proporción significativa de la población mayor no tiene acceso a una pensión, lo que aumenta el riesgo de pobreza en la vejez.

En síntesis, América enfrenta un desafío significativo debido al envejecimiento de su población, lo que ejerce presión sobre los sistemas de seguridad social, salud y economía. Esta situación hace necesario implementar políticas públicas orientadas a desarrollar estrategias que aborden esta problemática, garantizando así que el envejecimiento no se convierta en una crisis social y económica.

³⁶En países como México, donde la economía depende en gran parte de la población en edad productiva, el envejecimiento puede representar un obstáculo significativo si no se implementan políticas que fomenten la inclusión de adultos mayores en el empleo o la automatización de ciertos sectores productivos. Fuente especificada no válida.

De esta manera, se podrá asegurar que el envejecimiento no sea percibido como una carga, sino como una oportunidad para construir sociedades más inclusivas.

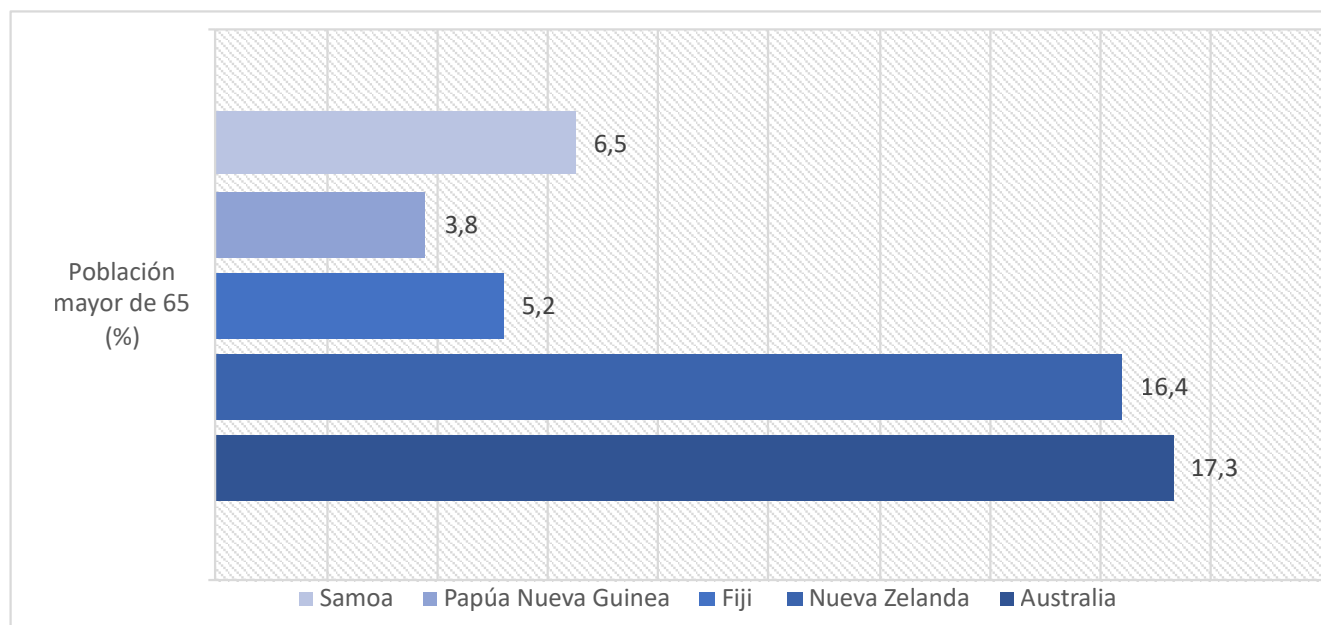
e) Desafíos del envejecimiento en Oceanía: una mirada por países.

Finalmente, para concluir el análisis del envejecimiento por regiones continentales, se encuentra Oceanía, integrada por Australia, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea y diversas islas del Pacífico. Al igual que otras regiones del mundo, esta zona enfrenta desafíos demográficos derivados del envejecimiento de su población. Sin embargo, estas dinámicas se presentan de manera particular y varían significativamente entre países, debido a diferencias económicas, culturales y geográficas. Mientras que Australia y Nueva Zelanda enfrentan una transición demográfica avanzada con poblaciones más envejecidas, las naciones del Pacífico, como Fiji y Papúa Nueva Guinea, están en una etapa inicial del proceso (**Figura 8**).

En el caso de Australia, la esperanza de vida es alta con un promedio de 83 años. Este país, tiene la población más envejecida de toda Oceanía, con el 16% de la población mayor de 65 años y se prevé que este número de personas se duplique para el año 2060, mientras que los que superen los 85 años se tripliquen, y aquellos que alcancen los 100 años se multipliquen por seis (Montoya, 2023). De esta manera, se pronostica que la edad media aumente de 38 a 43 años (Australian Government The Treasury, 2023) (Australian Bureau of Statistics- ABS, 2023).



Figura 8. Porcentaje de población mayor de 65 años en los principales países de Oceanía en 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de ONU, 2024

Si bien el gobierno australiano, en respuesta a esta tendencia demográfica, ha implementado reformas para aumentar la edad de jubilación y reducir los beneficios, además de establecer programas de bienestar para adultos mayores, como el Age Pension y el My Aged Care, que ofrecen apoyo financiero y de salud a los ancianos (Australian Government, 2023), estas medidas no han sido suficientes para aliviar por completo las presiones sobre el sistema. El envejecimiento de la población está provocando que la tasa de participación laboral disminuya ligeramente, del 66,6% al 63,8%, lo que generará desafíos significativos para las finanzas nacionales en las próximas décadas (Australian Government The Treasury, 2023).

Asimismo, este fenómeno demográfico hará que el gasto gubernamental se concentre cada vez más en áreas críticas como la salud, el cuidado de las personas mayores, el Sistema Nacional de Seguro por Discapacidad (NDIS, por sus siglas en inglés), la defensa y los pagos de intereses de la deuda. A medida que la proporción de personas mayores en la población continúe creciendo, se espera que los costos asociados con estos servicios aumenten considerablemente, lo que podría limitar la capacidad del gobierno para invertir en otras áreas prioritarias, como la educación, la innovación y la infraestructura (Australian government, 2023).

Por su parte, Nueva Zelanda comparte muchas características demográficas con Australia, incluyendo una alta esperanza de vida (82,5 años). Las personas de 65 años o más constituyen actualmente el 15% de la población de Nueva Zelanda, y algo más de la mitad (53,4%) son mujeres (Statistics New Zealand, 2019).

Sin embargo, su población envejece a un ritmo ligeramente más lento debido a una mayor proporción de población joven, en parte gracias a la comunidad maorí y de las islas del Pacífico, que tienen tasas de fertilidad más altas³⁷ (Parr-Brownlie, Waters, Neville, Neha, & Muramatsu, 2020).

Cabe destacar que los maoríes y las comunidades del Pacífico tienden a tener estructuras familiares más extensas, lo que puede mitigar algunos de los desafíos asociados con el envejecimiento. No obstante, estas comunidades también enfrentan desigualdades en salud y acceso a servicios, lo que requiere políticas específicas para garantizar un envejecimiento equitativo.

En contraste con Australia y Nueva Zelanda, muchas islas del Pacífico enfrentan un envejecimiento acelerado, pero con recursos limitados. Países como Fiji, Samoa y Tonga tienen poblaciones más jóvenes, pero la migración de jóvenes a países más desarrollados está acelerando el envejecimiento de quienes se quedan. Por ejemplo, en Fiji, el 7% de la población tiene más de 65 años, pero se espera que esta proporción aumente rápidamente en las próximas décadas (Organizaciones de Naciones Unidas- ONU, 2023).

Mientras que *Papúa Nueva Guinea* presenta el menor porcentaje de población anciana en Oceanía. Solo el 4% de la población tiene más de 65 años, (Organizaciones de Naciones Unidas- ONU, 2023). La baja esperanza de vida, de 64 años, y la alta tasa de natalidad han frenado el envejecimiento.

Sin embargo, el acceso limitado a la atención médica y la falta de infraestructura adecuada presentan desafíos para la población anciana en el país (World Bank, 2023). En síntesis, el envejecimiento en Oceanía es un fenómeno complejo que varía significativamente entre países. Mientras Australia y Nueva Zelanda enfrentan desafíos relacionados con el costo del cuidado y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, las islas del Pacífico luchan con recursos limitados y una migración juvenil creciente.

A modo de síntesis general el envejecimiento de la población es una tendencia global que se ha acelerado en las últimas décadas debido al aumento de la esperanza de vida y la disminución de las tasas de natalidad. Este fenómeno plantea desafíos significativos para los sistemas de salud, la economía y la estructura social de los países, especialmente en regiones con una proporción creciente de personas mayores en comparación con la población en edad laboral.

Uno de los principales retos es la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y seguridad social, ya que una menor cantidad de trabajadores activos debe sostener a un número creciente de jubilados.

Esto obliga a los gobiernos a replantear sus políticas en materia de empleo, edad de jubilación e incentivos para la natalidad. Además, el envejecimiento de la población impacta en el mercado laboral, generando la necesidad de estrategias que fomenten la inclusión de los trabajadores mayores y la automatización de ciertos sectores para compensar la reducción de la fuerza laboral.

³⁷ Los maoríes representan actualmente el 15% de la población total. Sin embargo, la estructura de edad de la población maorí es relativamente joven: sólo el 5,8% de la población mayor de 65 años se identifica como maorí (Parr-Brownlie, Waters, Neville, Neha, & Muramatsu, 2020).



Riegos e impactos del envejecimiento poblacional en los sistemas de pensiones.

El envejecimiento de la población es una de las transformaciones demográficas más significativas y previsibles del siglo XXI. Se trata de un proceso paulatino pero imparable, caracterizado por el aumento de la proporción de personas mayores de 60 años en la población total. Esta tendencia, como ya analizó anteriormente, comenzó en los países desarrollados, y se está acelerando rápidamente en los países en desarrollo, muchos de los cuales enfrentan al envejecimiento antes de haber alcanzado altos niveles de desarrollo económico.

Esta evolución tiene profundas implicaciones en múltiples ámbitos, entre los que destaca el sistema de pensiones, cuyo equilibrio financiero y sostenibilidad a largo plazo se ven seriamente cuestionados por este cambio estructural.

Como señala Giró (2023), esta transformación supone una "alteración de las relaciones entre población activa e inactiva", generando tensiones fiscales y políticas sobre sistemas concebidos para sociedades con pirámides poblacionales más jóvenes.

Uno de los efectos más visibles es el aumento de la tasa de dependencia demográfica, es decir, la proporción entre personas mayores y población en edad activa. A modo de ilustración, mientras que en 1950 había alrededor de 12 trabajadores por cada jubilado en los países desarrollados, las proyecciones para mediados del siglo XXI sitúan esta proporción en apenas 2 o incluso menos.

Tabla 6. Gasto de pensiones en el PIB de España

Indicador	Año 2005	Proyección 2050
Pensionistas por cada 100 activos	24,5	67,5
Gasto en pensiones (% del PIB)	8,6 %	15,7 %

Fuente: Giró (2023), basado en Eurostat y Banco de España.

En la Unión Europea, Eurostat proyecta que esta relación pasará de 30 pensionistas por cada 100 trabajadores en 2005 a 67,5 en 2050. Este desequilibrio plantea serios desafíos para la sostenibilidad financiera de los sistemas de reparto, que se basan en las cotizaciones presentes para financiar las pensiones actuales.

En España, por ejemplo, el gasto en pensiones representa ya el 8,6 % del PIB, y se estima que alcanzará el 15,7 % hacia mediados de siglo (**Tabla 6**) (Giró, 2023, p. 19).

Un riesgo presente en todo sistema de pensiones, independientemente de su naturaleza público o privado, de contribución definida o beneficio definido, es el riesgo asociado a la expectativa de vida. En particular, en los sistemas de contribución definida basados en capitalización individual, este riesgo de longevidad se transfiere en parte al afiliado y, en ciertos casos, al proveedor de rentas vitalicias durante la etapa de retiro. También puede intervenir el Estado, asumiendo una fracción del riesgo mediante subsidios o garantías. Sin embargo, es el afiliado quien afronta directamente las consecuencias de un aumento en la esperanza de vida, dado que su ahorro previsional no se ajusta automáticamente a las nuevas proyecciones de longevidad, manteniéndose constante tanto la tasa de cotización como la edad legal de jubilación.

Cuando se produce un alargamiento significativo de la esperanza de vida durante la etapa laboral activa del trabajador, es probable que el monto acumulado no sea suficiente para mantener una pensión adecuada durante todo el período de retiro.

En este contexto, una opción para mitigar este impacto es retrasar la edad de jubilación con el fin de incrementar el capital acumulado. Sin embargo, esto implica que el riesgo de longevidad se materializa ya sea a través de pensiones más bajas o de jubilaciones más tardías.

El proceso se intensifica a medida que las generaciones del baby boom alcanzan la edad de jubilación. Las reformas estructurales aplicadas en las últimas décadas como el retraso de la edad legal de jubilación, la introducción de sistemas de capitalización individual o la penalización de la jubilación anticipada han intentado aliviar esta presión, aunque con eficacia limitada. En España, por ejemplo, la edad media efectiva de jubilación, aunque una de las más altas de Europa (62 años), sigue estando por debajo de los 65, y más del 56 % de las personas se jubilan antes de esa edad; solo el 63 % lo hace de manera voluntaria (Giró, 2023, p. 22).

A este contexto se suma una dimensión de género crucial: la feminización de la vejez y la precariedad de las pensiones femeninas.

En España, por ejemplo, las mujeres viven más años (83,8 frente a 79,7 en hombres) (**Tabla 7**), pero sus ingresos en la jubilación son menores debido a trayectorias laborales más fragmentadas, salarios más bajos y mayor dedicación al trabajo no remunerado. Como apunta Giró (2023), muchas viudas dependen exclusivamente de pensiones de viudedad, cuyo promedio apenas supera los 496 euros mensuales, frente a unos gastos mínimos para sostener una vivienda que rondan los 1.068 euros (p. 25-26).

Tabla 7. Esperanza de vida por género en España

Género	Esperanza de vida (España)	Años con discapacidad	Pensión media de viudedad
Mujeres	83,8 años	10,4 años	€496,59
Hombres	79, años	7,1 años	-----

Fuente: Giró (2023), Eurostat, Seguridad Social.

Este escenario plantea interrogantes sobre la viabilidad de los modelos actuales. Algunos sectores proponen fortalecer los sistemas de capitalización individual, defendiendo su mayor sostenibilidad a largo plazo. Sin embargo, esta opción no considera las desigualdades estructurales del mercado laboral: quienes han trabajado en condiciones precarias o informales tienen menos capacidad de ahorro, lo que se traduce en pensiones insuficientes (Barr, 2012; Mesa-Lago, 2021). Además, este modelo transfiere el riesgo financiero del Estado al individuo, lo que puede agudizar la pobreza en la vejez ante crisis o rendimientos bajos.

Ante tales limitaciones, las políticas de envejecimiento activo promovidas por Naciones Unidas apuestan por revalorizar la participación de las personas mayores en la vida económica, social y comunitaria.

Esto incluye medidas para fomentar su empleabilidad, reconocer su papel en los cuidados, incentivar el voluntariado y ofrecer formación continua. Así se prolonga la vida laboral, se alivia la presión sobre las pensiones y se mejora el bienestar general de las personas mayores.

Desde una perspectiva comparada, diversos países han adoptado estrategias diferenciadas para afrontar este reto. Suecia, por ejemplo, implementó un sistema mixto de cuentas nocionales y reparto, con una estrecha vinculación entre aportes y prestaciones. Chile optó por un sistema de capitalización individual, criticado por su baja cobertura y pensiones insuficientes. Alemania, en cambio, ha introducido ajustes automáticos en su sistema de reparto según la esperanza de vida y la evolución salarial (**Tabla 8**).

El debate sobre las pensiones trasciende el ámbito técnico y plantea cuestiones éticas sobre el papel del Estado del bienestar. El discurso del “colapso inminente”, impulsado por organismos financieros, ha servido con frecuencia para justificar procesos de privatización. Como denuncia Giró (2023), aplicar un enfoque meramente fiscalista llevaría a cuestionar la legitimidad de sistemas como el educativo o el sanitario, que también son “deficitarios”, pero cumplen una función redistributiva esencial.

Tabla 8. Modelos pensionales en países seleccionados.

País	Modelo de pensiones	Desafíos actuales
Suecia	Cuentas nocionales + reparto	Ajuste por envejecimiento; sostenibilidad política
Chile	Capitalización individual	Pensiones bajas; alta desigualdad
Alemania	PAYG con ajustes automáticos	Riesgo de pobreza; envejecimiento rápido
España	PAYG tradicional + fondo de reserva	Desequilibrio demográfico; reformas pendientes

Fuente: Bertranou (2019); Mesa-Lago (2021); Giró (2023).

El envejecimiento debe entenderse no como una amenaza, sino como una oportunidad para replantear los contratos sociales en clave de justicia intergeneracional. Ello exige redistribuir recursos entre generaciones, valorar el papel de los mayores, cerrar brechas de género y garantizar pensiones dignas, sostenibles y equitativas. En vez de responder con ajustes regresivos, los Estados deben asumir su responsabilidad y promover sistemas mixtos basados en solidaridad, ahorro y equidad.

Por último, existe un riesgo inherente a cualquier sistema de pensiones: el de la longevidad. En los sistemas de contribución definida, este riesgo recae parcialmente sobre el trabajador y, eventualmente, sobre la entidad aseguradora si se opta por una renta vitalicia.

A pesar de que el Estado puede intervenir mediante garantías, el riesgo principal lo asume el individuo, dado que su ahorro no se ajusta automáticamente a los cambios en la esperanza de vida. Así, un aumento significativo en la longevidad durante la vida activa puede traducirse en pensiones más bajas o en la necesidad de retrasar la jubilación.

En este contexto, existen productos que mitigan este riesgo, como las rentas vitalicias, en las que la aseguradora asume la responsabilidad del pago. No obstante, persiste el riesgo de insolvencia de la entidad, lo que podría requerir la intervención estatal. Además, desde la perspectiva individual, el riesgo de longevidad se contrapone al riesgo de mortalidad temprana: personas con salud precaria podrían percibir como poco rentable contratar productos que aseguren una larga vida. Para estos casos, algunos países permiten modalidades de retiro programado, donde el riesgo sigue recayendo en el individuo.





Capítulo 3



Los sistemas pensionales, sus reformas y contrarreformas en América Latina: un análisis comparado

Las reformas y los sistemas pensionales en América Latina han desempeñado un papel crucial en la configuración de las políticas sociales y económicas de la región. Lejos de ser simples mecanismos de protección frente a la vejez, la invalidez o la muerte, estos sistemas han funcionado como ejes estructurantes de los regímenes de bienestar y del fortalecimiento del Estado Social (García, 2024). A lo largo del siglo XX, el continente atravesó profundos procesos de transformación social y económica, industrialización, urbanización acelerada y ampliación de la ciudadanía social que propiciaron una mayor intervención estatal en la provisión de seguridad social³⁸ (Mesa-Lago, 2024).

En este contexto, los sistemas de pensiones se constituyeron no solo como herramientas de cobertura social destinadas a garantizar ingresos en la vejez, sino también como instrumentos políticos relevantes. Estos sistemas sirvieron para tejer pactos distributivos entre el Estado, los trabajadores y los empleadores, fortalecer la legitimidad gubernamental mediante la construcción de un contrato social, y canalizar las demandas de equidad en sociedades profundamente desiguales (Gough, y otros, 2004).

Desde los pioneros esquemas contributivos adoptados por países como Argentina, Chile, Uruguay y Brasil en las primeras décadas del siglo XX inspirados en los modelos europeos de seguridad social, hasta los procesos de expansión y posterior crisis de los sistemas de reparto en las décadas de 1980 y 1990, las pensiones reflejaron tanto las aspiraciones de justicia social como los límites estructurales de economías marcadas por la informalidad laboral, la volatilidad fiscal y las brechas de desigualdad (García, 2024).

Asimismo, estos sistemas estuvieron históricamente ligados al fortalecimiento de las instituciones públicas, a la ampliación de los derechos sociales y a la construcción de un consenso redistributivo en economías en desarrollo. Durante gran parte del siglo XX, los sistemas de pensiones operaron como pilares del incipiente Estado de bienestar latinoamericano, contribuyendo a la consolidación de la seguridad social como un derecho laboral y ciudadano. Sin embargo, ha sido objeto de tensiones y reconfiguraciones profundas, particularmente desde las reformas de libre mercado impulsadas en las décadas de 1980 y 1990 (Huber & Stephens, 2012). Estas reformas, inspiradas en paradigmas de mercado, cuestionaron el papel del Estado en la provisión de protección social y redefinieron los principios de solidaridad intergeneracional que habían guiado los sistemas de reparto.

Así, la evolución de los sistemas previsionales en la región ilustra la tensión permanente entre los ideales de protección social basados en principios de universalidad y justicia distributiva y las realidades económicas y políticas que condicionan su viabilidad. Su estudio no solo permite entender las dinámicas históricas de inclusión y exclusión en el Estado de bienestar latinoamericano, sino también los desafíos pendientes para construir sistemas verdaderamente universales en contextos marcados por la heterogeneidad estructural, la informalidad laboral y las restricciones fiscales (Madrid, 2003).

³⁸ La seguridad social, en su concepción moderna promovida por la OIT y desarrollada desde el informe Beveridge (1942), es entendida como un conjunto de medidas públicas destinadas a proteger a la población frente a riesgos sociales como la vejez, enfermedad, invalidez, desempleo y maternidad. Su finalidad es garantizar ingresos mínimos, atención médica y equidad redistributiva, articulando seguros contributivos, asistencia social y mecanismos voluntarios complementarios. Los principios clásicos de la seguridad social son: universalidad, equidad, solidaridad, suficiencia, unidad administrativa, y sostenibilidad financiera (Mesa-Lago, Carmelo, 2004).



De esta manera, el debate contemporáneo sobre los sistemas de pensiones en América Latina no puede desligarse de las dinámicas más amplias de gobernanza, equidad y sostenibilidad fiscal que atraviesan a la región. En un escenario de envejecimiento poblacional, creciente desigualdad y demandas por mayor protección social, los diseños previsionales enfrentan el reto de equilibrar la suficiencia de beneficios con la responsabilidad financiera, sin sacrificar los principios de solidaridad que dieron origen a estos sistemas.

En este capítulo se examinan los orígenes, transformaciones y tensiones que han caracterizado a los sistemas de pensiones en los países de América Latina, así como los modelos emergentes que buscan armonizar la protección social con la eficiencia económica y la equidad intergeneracional.

A través de un análisis crítico, se exploran tanto los avances como los retrocesos en la construcción de sistemas previsionales más inclusivos y sostenibles, considerando las lecciones del pasado y los desafíos futuros en un contexto regional en constante transformación.

3.1. Los orígenes del sistema previsional latinoamericano: el modelo bismarckiano y el grupo pionero

El desarrollo de los primeros sistemas de pensiones en América Latina se produjo durante las primeras décadas del siglo XX, en un contexto donde varios países buscaban construir instituciones modernas de protección social. Como señala Mesa-Lago, seis naciones latinoamericanas Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay conformaron el denominado "grupo pionero" al establecer los primeros regímenes contributivos de pensiones en la región. Estos sistemas se inspiraron en el modelo bismarckiano de seguro social obligatorio, implementado originalmente en Alemania en 1889 durante el gobierno de Otto von Bismarck (Mesa-Lago, Carmelo, 2008).

Como ya se ha mencionado en el primer capítulo, este modelo se fundamentaba en el principio de contribuciones tripartitas (trabajadores, empleadores y Estado) y en un vínculo directo entre cotizaciones y prestaciones.

Su adopción en América Latina respondió a un contexto de presiones sociales internas como el crecimiento de las clases trabajadoras urbanas y el surgimiento de movimientos sindicales y a la influencia de idearios reformistas inspirados en modelos europeos (García, 2024). En países como Uruguay y Argentina, estos sistemas experimentaron una rápida expansión entre los años 1920 y 1930. En su fase inicial, la cobertura se limitó a grupos ocupacionales estratégicos (empleados públicos, ferroviarios, bancarios), pero evolucionó gradualmente hacia esquemas más inclusivos, reflejando una tendencia a la universalización (Arenas de Mesa, 2019).

Cabe destacar que, durante las primeras décadas del siglo XX, América Latina demostró un notable avance en la institucionalización de sistemas previsionales formales, incluso superando en este aspecto a muchas naciones desarrolladas. Mientras países europeos como Francia o Reino Unido implementaban sus primeros esquemas obligatorios para trabajadores asalariados con coberturas limitadas, el Cono Sur por ejemplo ya contaba con instituciones consolidadas, como se ilustra en la tabla 1 (García, 2024). Esta temprana institucionalización respondió a un contexto único donde convergieron:

Factores económicos: El modelo agroexportador generó ingresos fiscales estables que financiaron las primeras cajas previsionales, particularmente en Argentina y Uruguay, donde las exportaciones de carne y cereales representaban más del 60% del PIB hacia 1913.

Dinámicas políticas: Las élites impulsaron estos sistemas como mecanismos de cooptación para neutralizar el ascenso de movimientos obreros urbanos, especialmente tras las huelgas masivas de 1917-1919 en Buenos Aires y Montevideo.

Influencia ideológica: La adopción temprana del modelo bismarckiano se facilitó por la migración europea, que trajo consigo ideas de protección social. En Argentina, el 30% de la población era de origen europeo en 1914, incluyendo técnicos que diseñaron las primeras cajas (Mesa-Lago, Carmelo, 2022a).

La **tabla 9**, ilustra que **Argentina** fue pionera en la implementación de un sistema previsional en América Latina. El sistema se institucionalizó en 1904 con la creación de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, que inicialmente cubría a empleados públicos, funcionarios estatales y trabajadores de sectores estratégicos como ferrocarriles y bancos. Este modelo se expandió significativamente en 1929 con la Ley de Jubilaciones y Pensiones, que extendió la cobertura al sector privado. Basado en el principio de contribuciones tripartitas, este sistema sentó las bases de un esquema contributivo administrado centralmente por el Estado (Arenas de Mesa, Alberto, 2020).

Tabla 9. Sistemas pensionales pioneros en países de América Latina

País	Año de inicio	Tipo de sistema	Administración	Cobertura inicial	Evolución y reformas relevantes
Argentina	1904	Sistema público contributivo	Estatual centralizada	Trabajadores formales	Expansión cobertura, reformas en los 90 y 2000
Uruguay	1919	Sistema público solidario	Estatual unificada	Amplia para la época	Mantenimiento del sistema público, reformas paramétricas
Chile	1924	Sistema público contributivo	Estatual	Trabajadores formales	Reforma de 1981: transición a capitalización individual

Fuente: Elaboración propia a partir de García 2024, Mesa-Lago 2024,2022,2007, Arenas de Mesa, 2019

Sin embargo, a pesar de las limitaciones iniciales, el sistema argentino se destacó como uno de los más avanzados de la región durante el siglo XX, especialmente tras las reformas del peronismo (1940-1950), que promovieron la universalización y la transición de un modelo de capitalización individual a uno de reparto solidario en 1954 (García, 2024). No obstante, su evolución estuvo marcada por tensiones entre la expansión de la cobertura y los desafíos de sostenibilidad financiera, un tema que persistiría en reformas posteriores.

Uruguay, por su parte, inició su sistema previsional en 1919 con la creación del Banco de Previsión Social (BPS), que unificó diversas cajas preexistentes en un modelo no contributivo y solidario, administrado por el Estado (Arenas de Mesa, Alberto, 2020).

Desde sus inicios, el sistema uruguayo se distinguió por una cobertura relativamente amplia para la época y una gestión centralizada, evitando así la fragmentación que caracterizó a otros países de la región³⁹. La Ley 6874 de 1919 sentó las bases de un esquema que, pese a posteriores reformas, mantuvo un carácter inclusivo y logró reducir significativamente los niveles de pobreza en la población adulta mayor.

En contraste, Chile adoptó un enfoque diferente. En 1924 promulgó la Ley de Accidentes del Trabajo y, al año siguiente, creó la Caja de Seguro Obrero Obligatorio, inspirada en el modelo bismarckiano, pero con una cobertura inicialmente limitada a los trabajadores formales⁴⁰(Mesa-Lago, Carmelo, 2008).

³⁹ A diferencia de otros países, Uruguay mantuvo un sistema público de reparto con fuertes componentes solidarios, resistiendo las tendencias privatizadoras de los años noventa. En su lugar, implementó reformas graduales para fortalecer la sostenibilidad sin alterar su estructura básica, consolidando un sistema que ha sido referente en la región por su equilibrio entre cobertura y equidad.

⁴⁰ No obstante, Chile se distinguió por llevar a cabo una de las reformas más radicales en la región durante la década de 1980, cuando en 1981 se reemplazó el sistema público de reparto por uno de capitalización individual administrado por entidades privadas (las AFP).

De este modo, el modelo bismarckiano sirvió como referente para el diseño de los primeros sistemas previsionales en América Latina, aunque su aplicación reveló importantes limitaciones estructurales en el contexto regional.⁴¹

A partir de la década de 1940, los sistemas previsionales latinoamericanos comenzaron a adoptar una lógica más amplia y centralizada, alejándose de los fondos ocupacionales fragmentados y orientándose hacia esquemas nacionales de reparto.

En lugar de mantener cuentas individuales o fondos de capitalización colectiva, se instauró el modelo de financiamiento intergeneracional conocido como “sistema de reparto” o pay-as-you-go (PAYG), en el cual las cotizaciones de los trabajadores activos se destinan a cubrir las pensiones de los jubilados actuales. Este enfoque reflejaba una visión solidaria de la seguridad social, donde el riesgo y los beneficios se distribuían colectivamente, en contraste con los mecanismos previos basados en ahorros individuales o contribuciones sectoriales.

Esta transformación estuvo asociada con el auge del Estado desarrollista en América Latina, cuyas políticas buscaban industrializar las economías a través de la sustitución de importaciones y ampliar la ciudadanía social mediante la provisión de servicios públicos, educación, salud y seguridad social. El sistema de reparto permitía, en ese contexto, una expansión relativamente rápida de la cobertura previsional, sin necesidad de acumular capital a largo plazo, lo que lo hacía atractivo tanto desde el punto de vista financiero como político⁴² (Arenas de Mesa, Alberto, 2020).

Sin embargo, este modelo dependía críticamente de un equilibrio demográfico sostenible con una base amplia de trabajadores cotizantes frente a una proporción reducida de pensionados y de un crecimiento económico estable, factores que, con el tiempo, se volverían vulnerables ante cambios estructurales. A medida que avanzó el siglo XX, la combinación de transiciones demográficas, crisis fiscales y lo que organismos como la CEPAL han llamado reformas de neoliberales (CEPAL, 2005) (CEPAL, 2003) (CEPAL, 1997) expondría las limitaciones del sistema, llevando a sucesivas olas de reformas en décadas posteriores, como se detalla en líneas más adelante.

⁴¹ Si bien permitió establecer sistemas formales de protección social, estos mostraron graves deficiencias en cobertura y suficiencia. En las primeras décadas del siglo XX, apenas alcanzaban al 30-40% de la población económicamente activa, dejando fuera a trabajadores rurales, informales y mujeres. Además, las pensiones resultaban claramente insuficientes, con montos que frecuentemente no superaban el 40% del salario mínimo vigente (Mesa-Lago, Carmelo, 2004). Estas limitaciones impulsaron reformas posteriores, enfocadas en ampliar la inclusión previsional y fortalecer la sostenibilidad financiera de los sistemas.

⁴² Países como Argentina, Brasil y Uruguay consolidaron sistemas públicos de pensiones con una cobertura creciente, aunque también con altos niveles de fragmentación y desigualdad. En Argentina, el sistema previsional se caracterizó por la coexistencia de múltiples cajas sectoriales como las de empleados públicos, industriales y profesionales, cada una con regímenes diferenciados en beneficios, tasas de cotización y requisitos de acceso (Mesa-Lago, Carmelo, 2022a). Esta heterogeneidad no solo generaba inequidades entre los trabajadores, sino que también distorsionaba la distribución de recursos y complicaba la sostenibilidad financiera del sistema en su conjunto. En Brasil, la creación del Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) en 1966 marcó un avance hacia la centralización al fusionar numerosos fondos ocupacionales, pero el sistema preservó privilegios históricos para grupos como los funcionarios públicos y los militares, perpetuando jerarquías previsionales incompatibles con principios de universalidad (Mesa-Lago, Carmelo, 2008). Uruguay, por su parte, logró mayor uniformidad en su esquema de reparto, aunque enfrentó tensiones similares debido a la resistencia de sectores organizados a perder beneficios adquiridos.

Si bien durante estas décadas el sistema de reparto contribuyó a mejorar los niveles de vida de los trabajadores formales y a cimentar pactos sociales relativamente estables, también empezó a mostrar señales de estrés estructural. La expansión de la cobertura, impulsada por metas políticas de inclusión, no fue acompañada por un incremento proporcional en las contribuciones ni por mecanismos de ajuste actuarial. Esto derivó en déficits fiscales recurrentes, financiados mediante transferencias del Estado que, en muchos casos, agudizaron presiones inflacionarias. A estos desafíos se sumaron dinámicas demográficas adversas, como la caída de las tasas de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida, que redujeron progresivamente la relación entre cotizantes y pensionados (Arenas de Mesa, Alberto, 2020).

Sumado a ello, el contexto laboral exacerbó el problema: la alta informalidad que en algunos países superaba el 50% de la fuerza de trabajo limitaba la base contributiva, mientras que la manipulación política de las pensiones, utilizadas como moneda de cambio electoral mediante jubilaciones anticipadas o beneficios no contributivos, erosionaban aún más el equilibrio financiero del sistema. Estas tensiones sentaron las bases para las crisis de finales del siglo XX, que llevarían a reformas drásticas en muchos países de la región.

3.2. Las reformas estructurales de los años de 1980 y 1990: del reparto a la capitalización

A partir de la década de 1980, América Latina se vio profundamente afectada por la crisis de la deuda externa, la desaceleración económica y el colapso del modelo de Estado desarrollista. En este contexto, numerosos países adoptaron reformas estructurales⁴³ bajo la influencia de organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, que promovieron políticas de ajuste fiscal, liberalización económica y reestructuración del Estado. Uno de los sectores clave de intervención fue el sistema de pensiones, percibido como fiscalmente insostenible, ineficiente y capturado por intereses corporativos.

En América Latina, las reformas estructurales en materia de pensiones se han caracterizado por la introducción del modelo de capitalización individual, con el propósito de transformar el diseño institucional de los sistemas tradicionales de reparto o de capitalización parcial colectiva. Estas reformas implican, por lo general, un prolongado período de transición, durante el cual coexisten al menos dos regímenes: el antiguo y el nuevo. Tanto las reformas estructurales como las paramétricas comparten objetivos fundamentales, entre ellos, mejorar la cobertura del sistema, garantizar la suficiencia de las prestaciones y asegurar su sostenibilidad financiera a largo plazo (Arenas de Mesa, 2019).

⁴³ Según Arenas de Mesa, existen dos tipos de reformas previsionales: las estructurales y las paramétricas. Las reformas estructurales implican la creación de un nuevo sistema de pensiones y representan una de las transformaciones sociales más significativas por su impacto poblacional, fiscal e institucional. En cambio, las reformas paramétricas mantienen el modelo vigente, pero modifican sus parámetros fundamentales. Estas suelen incluir el aumento de la tasa de cotización, el incremento de la edad de jubilación, el ajuste de los requisitos de acceso a los beneficios (como los años mínimos de cotización), y la reducción de las prestaciones a través de cambios en las tasas de reemplazo, las bases de cálculo o los mecanismos de actualización (Arenas de Mesa, 2019).

En este marco, se impulsó una transición desde los sistemas de reparto hacia esquemas de capitalización individual, en los cuales cada trabajador aporta a una cuenta personal administrada por entidades financieras públicas o privadas y cuyos beneficios dependen del monto acumulado y sus rendimientos (Arenas de Mesa, 2019). El modelo chileno, implementado en 1981 durante la dictadura de Augusto Pinochet y diseñado por economistas formados en la Universidad de Chicago (los denominados “Chicago Boys”), fue el primero en privatizar completamente el sistema y delegar su gestión a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), con escasa intervención estatal (Mesa-Lago, Carmelo, 2004).

La reforma chilena inspiró transformaciones similares en países como Perú (1993), Colombia (1994), México (1997), Bolivia (1997), El Salvador (1998) y República Dominicana (2003), con configuraciones institucionales diversas.

En algunos casos, como Uruguay o México, se adoptaron sistemas mixtos o de “pilar múltiple”, que combinan un componente de capitalización individual con prestaciones mínimas financiadas por el Estado (Holzmann & Hinz, 2005).

De esta manera, se identifican tres grandes modelos de reforma estructural de pensiones en América Latina a saber: **Modelo paralelo:** Es donde los trabajadores deben elegir entre el sistema público o el sistema de capitalización individual, “por tanto, ambos sistemas son excluyentes y conviven compitiendo por los afiliados. **Modelo mixto:** Bajo este modelo, el sistema público de reparto y el de capitalización individual se complementan por lo que los afiliados pertenecen a ambos sistemas. **Modelo sustitutivo:** Este modelo reemplaza completamente el esquema público de pensiones por un sistema de capitalización individual que es administrado por el sector privado (CEPAL, 2020; García, 2024).

La tabla 10 clasifica los países que siguen estos modelos, indica la fecha en que comenzó a funcionar la reforma y resume sus características CEPAL (2020), García (2024).



Tabla 10. Tipos de sistemas pensionales tras las reformas en países seleccionados de América Latina

País	Año de adopción	Institución administradora	Tipo de sistema	Características claves
Chile	1980	Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)	Sustitutivo	Privatizado inicialmente, reformado en 2008 para incluir pilar solidario.
Perú	1993	Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)	Paralelo	Los trabajadores eligen entre sistema público o privado.
Colombia	1994	Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (AFP)	Paralelo hasta 2025	Similar a Perú con opción entre sistemas.
Uruguay	1996	Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP)	Mixto	Combinación de reparto y capitalización
México	1997	Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE)	Sustitutivo	Modelo privatizado, con críticas por bajas pensiones
República Dominicana	2001	Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)	Sustitutivo	Modelo privatizado similar a Chile.
Panamá	2005	Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)	Mixto	Combinación de reparto y capitalización similar a Uruguay.
El Salvador	1998	Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)	Sustitutivo	Mantiene capitalización individual, pero agregó fondo solidario en 2017.

Fuente: CEPAL (2020), García (2024).

Los defensores de estas reformas argumentaron que permitirían: (1) reducir la carga fiscal del Estado al desvincularlo del pago directo de pensiones futuras; (2) fomentar el ahorro interno y el desarrollo del mercado de capitales; (3) mejorar la equidad al establecer una relación directa entre aportes y beneficios; y (4) profesionalizar la gestión de fondos, reduciendo clientelismo y corrupción (Mesa-Lago, Carmelo, 2008).

Sin embargo, desde su implementación, estas reformas han sido objeto de críticas sustantivas. Diversos estudios académicos (Mesa-Lago, Carmelo, 2008) (Gough, y otros, 2004); señalan que los sistemas privatizados han mostrado limitaciones importantes en términos de cobertura, suficiencia de los beneficios y equidad. Al estar estrechamente vinculados al trabajo formal y a los ingresos individuales, excluyen a vastos sectores de la población como trabajadores informales, independientes o intermitentes que no pueden cotizar de forma regular.

Además, los riesgos financieros han sido trasladados a los afiliados, quienes asumen la volatilidad del mercado y la incertidumbre sobre su pensión futura.

En Chile, por ejemplo, a pesar de casi cuatro décadas de funcionamiento del sistema privado, las tasas de reemplazo (relación entre la pensión y el último salario) son bajas: según la OCDE (2021), la pensión promedio representa apenas el 34% del ingreso laboral, lo que ha generado un creciente descontento social y fuertes demandas de reforma estructural.

La experiencia regional demuestra que muchas de las promesas asociadas al modelo de capitalización no se han cumplido. Aunque se diseñaron bajo supuestos de eficiencia, sostenibilidad y neutralidad fiscal, tras más de treinta años, estos sistemas han mostrado serias limitaciones en relación con su capacidad para garantizar pensiones adecuadas y universales. Uno de los principales problemas de los sistemas de capitalización es su baja cobertura. A diferencia del sistema de reparto, en el que el Estado puede cubrir a segmentos de la población más allá de su capacidad contributiva, en los sistemas individuales solo acceden quienes cotizan de manera regular. Esto excluye automáticamente a buena parte de los trabajadores informales, independientes y precarios, que constituyen entre el 40 % y el 60 % de la fuerza laboral en muchos países latinoamericanos (Badilla, 2023).

Por ejemplo, en México, menos del 30% de la población en edad de retiro logra acceder a una pensión contributiva a través del sistema de AFORE, a pesar de que los recursos administrados representan el 20,4 % del PIB (Arias y Esponda, 2020)⁴⁴. En El Salvador, solo 1 de cada 4 trabajadores ahorra para su pensión, y de esos cotizantes, apenas una cuarta parte alcanzará a pensionarse debido a los estrictos requisitos de 25 años de cotización. Además, las gestoras privadas retienen el 2,2 % del 13 % total de las cotizaciones en comisiones, reduciendo aún más el ahorro final de los trabajadores (FIAP, 2022).

En Perú, el sistema de capitalización individual (AFP) solo cubre al 25 % de la fuerza laboral, el porcentaje más bajo de América Latina, y ha sido criticado por pensiones insuficientes y altas comisiones que desincentivan la afiliación (Davelouis, 2023). Similarmente, en Chile, pionero del modelo, los jubilados reciben pensiones equivalentes a entre un tercio y la mitad de su salario activo, incluso sin períodos cotizados, lo que ha llevado a protestas masivas y reformas para reintroducir elementos de solidaridad intergeneracional.

Bolivia y Hungría (este último fuera de la región, pero relevante como caso extremo) son ejemplos de países que revertieron total o parcialmente sus sistemas de capitalización. Bolivia eliminó en 2023 la administración privada de pensiones después de 26 años, mientras que Hungría lo hizo en 2012 tras comprobar que las pensiones habían caído un 23,7 % en promedio y los fondos perdieron el 60 % de su valor durante la crisis financiera de 2008. Estos casos subrayan las limitaciones estructurales del modelo, especialmente en contextos de alta informalidad y volatilidad económica, como los predominantes en América Latina (Badilla, 2023).

⁴⁴ Entre los países en que se reformó el sistema de pensiones y se optó por el modelo sustitutivo, México es el único en que no se han hecho modificaciones posteriores significativas. En la sociedad mexicana ha habido un intenso debate respecto del sistema, en especial en tiempos de elecciones, pero el modelo sustitutivo no se ha reformado (Arenas de Mesa, 2019).

A ello se suma el problema de la suficiencia de las pensiones, que se agrava por el desajuste entre los supuestos teóricos de los sistemas de capitalización individual y las realidades laborales de la región. Estos sistemas parten de la premisa de carreras laborales estables, altas tasas de empleo formal y contribuciones constantes durante 30 a 35 años. No obstante, la estructura del mercado laboral latinoamericano se caracteriza por trayectorias laborales fragmentadas, desempleo recurrente, informalidad estructural (que afecta al 50-70% de los trabajadores en algunos países) y bajos salarios, lo que impide la acumulación de capital suficiente para pensiones dignas (Toledo-Leyva, 2024).

En países como Perú, diversos estudios evidencian que una proporción significativa de jubilados percibe pensiones de muy baja cuantía e incluso opta por retirar su fondo en un solo pago ante la insuficiencia del monto acumulado. No obstante, esta situación no es directamente comparable con la de Colombia. En el caso colombiano, la normativa establece que ninguna pensión puede ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, y en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) no existe la posibilidad de decidir entre pensionarse o retirar los ahorros: si el capital acumulado permite financiar una pensión, esta debe reconocerse obligatoriamente; solo cuando no se alcanza el umbral requerido se autoriza la devolución de saldos.

A modo de contraste, en Perú la pensión mínima mensual ronda los 134 dólares, mientras que en Colombia equivale aproximadamente a 252 dólares. Como señalan Bertranou y Casanova, esta situación responde principalmente a la combinación de bajas densidades contributivas, es decir, periodos intermitentes de cotización y a la persistencia de salarios precarios, factores que limitan la acumulación de ahorro individual y, en consecuencia, el monto final de las pensiones (Bertranou, Fabio; Casanova, Luis, 2013).

La informalidad laboral, que afecta especialmente a mujeres y jóvenes, profundiza el problema. En países como Argentina, Chile y Uruguay, donde la cobertura previsional es más alta, las brechas de género persisten: las mujeres reciben pensiones inferiores debido a menores salarios, interrupciones laborales por cuidados familiares y mayor longevidad, lo que diluye sus ahorros en rentas vitalicias más prolongadas. A ello se suma que, en sistemas privados, los costos administrativos y las comisiones reducen aún más los saldos acumulados. En Chile, antes de las reformas de 2008, estos costos consumían hasta el 20% de las contribuciones (Mesa-Lago, Carmelo, 2009).

Otra crítica recurrente se refiere a los altos costos de administración y la escasa competencia entre las entidades gestoras de los fondos. En Chile, las AFP cobran comisiones fijas que, en muchos casos, no guardan relación directa con los rendimientos obtenidos, lo que ha reducido la rentabilidad neta para los afiliados. Además, el riesgo financiero se ha trasladado casi en su totalidad a los trabajadores, quienes deben asumir las consecuencias de crisis económicas, caídas bursátiles o decisiones de inversión fallidas (Arenas de Mesa & Mesa-Lago, 2006).

Asimismo, los sistemas de capitalización han demostrado baja resiliencia frente a shocks económicos o sociales. La pandemia de COVID-19 puso en evidencia la fragilidad de estos esquemas: varios gobiernos autorizaron retiros anticipados de fondos de pensiones para enfrentar la emergencia, como en Chile o Perú. Esto deterioró aún más los fondos de los trabajadores, afectando su futura jubilación. Si bien estas medidas fueron populares en el corto plazo, también generaron preocupaciones sobre la sostenibilidad de los sistemas y la necesidad de rediseñar mecanismos más robustos de protección social.

Finalmente, desde una perspectiva política, autores como Orenstein (2008) y Mesa-Lago (2024) han advertido que muchas reformas estructurales se impusieron sin consenso social ni evaluaciones rigurosas. Esto ha contribuido al desgaste institucional y ha reforzado las demandas de reforma o reversión, especialmente en contextos de creciente desigualdad y desconfianza ciudadana (Mesa-Lago, 2024). En consecuencia, los sistemas privatizados han enfrentado crecientes demandas de reforma o reversión, particularmente en contextos de creciente desigualdad y desconfianza institucional.

De esta manera, los resultados y las reformas posteriores de los esquemas de capitalización individual (modelo sustitutivo) indican que la tendencia regional es avanzar hacia sistemas de pensiones más solidarios donde se fomenta la presencia del Estado con el objeto de asegurar una adecuada cobertura y la suficiencia de las prestaciones.

3.3. Contrarreformas y modelos híbridos en el siglo XXI en países de América Latina

En un sistema de pensiones es necesario evaluar constantemente los cambios demográficos, económicos y sociales.



En este sentido, los estudios actuariales y financieros son fundamentales para orientar el diseño de las políticas previsionales y realizar a tiempo los cambios paramétricos que permitan optimizar el sistema de pensiones, de manera que este pueda cumplir con los objetivos para los que fue diseñado (Arenas de Mesa, 2019).

Desde la perspectiva de la economía política de las reformas previsionales, las modificaciones paramétricas, como el aumento de las tasas de cotización, suelen aplicarse a todos los afiliados.

Sin embargo, los cambios en las condiciones de acceso y en el monto de las prestaciones como las tasas de reemplazo o los mecanismos de reajuste generalmente afectan solo a los nuevos afiliados, excluyendo a quienes están próximos a jubilarse. Esto genera transiciones prolongadas, con la coexistencia de dos regímenes: uno para los antiguos beneficiarios y otro para los nuevos, lo que puede diluir el impacto fiscal inmediato, pero generar efectos positivos a mediano plazo, dependiendo del diseño de la reforma (Arenas de Mesa, 2019).

A partir de la primera década del siglo XXI, varios países de América Latina iniciaron procesos de revisión o reversión de las reformas estructurales adoptadas en los años de 1980 y 1990. Estos procesos, conocidos como contrarreformas o reformas paramétricas y estructurales de segunda generación, emergieron como respuesta a los problemas evidenciados en los sistemas privatizados: baja cobertura, pensiones insuficientes, desigualdades de género y elevada volatilidad financiera. En este contexto, se ha consolidado una tendencia hacia la adopción de modelos híbridos o multipilares, que combinan elementos del reparto con la capitalización individual, y en algunos casos, con pisos de protección no contributiva (Mesa-Lago, Carmelo, 2021).

Entre 2008 y 2017 se realizaron 15 reformas paramétricas en los sistemas de pensiones de la región: 12 en sistemas públicos de reparto y 3 en sistemas de capitalización individual⁴⁵. El caso de Argentina representa uno de los ejemplos más emblemáticos de reversión parcial de un sistema de pensiones privatizado. En 2008, el gobierno puso fin al sistema de capitalización individual implementado en 1994 administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y reestatizó el sistema previsional mediante la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Esta decisión fue justificada por las autoridades debido a los pobres resultados del sistema privatizado, sus altos costos administrativos y el impacto de la crisis internacional de 2008, que afectó la rentabilidad de los fondos acumulados (Mesa-Lago, Carmelo, 2021) (Folgar, 2022).

A través del SIPA, el Estado recuperó el control de los fondos previsionales y restableció el principio de reparto solidario, complementándolo con elementos de universalización. Tras la reestatización, Argentina reforzó su sistema público con la incorporación de programas no contributivos, logrando una cobertura casi universal entre 2014 y 2024: aproximadamente el 95% de las personas adultas mayores perciben algún tipo de pensión o jubilación (Mera, 2023).

⁴⁵ Entre 2008 y 2018, tres de los cinco países en los que se había implementado un modelo sustitutivo capitalización individual) realizaron reformas de sus sistemas de pensiones

Este avance se debe principalmente a las moratorias previsionales implementadas en 2005 y 2014, que permitieron a cientos de miles de trabajadores especialmente mujeres y personas con empleos informales jubilarse sin cumplir con los 30 años de aportes requeridos. Además, en 2016 se instauró la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), un beneficio vitalicio equivalente al 80% de la jubilación mínima para quienes, al cumplir 65 años, no califican para una pensión contributiva. Estas medidas incrementaron sustancialmente la cobertura: la proporción de mayores de 65 años con ingresos previsionales pasó de alrededor del 70% en 2006 a más del 90% hacia 2012, manteniéndose en niveles similares en los años siguientes (Folgar, 2022).

Sin embargo, la sostenibilidad financiera del sistema previsional argentino enfrenta serios desafíos. El país destina alrededor del 11% del PIB al pago de jubilaciones y pensiones (Izquierdo, Robles, & Tapia, 2024), un nivel de gasto público muy elevado para su estructura demográfica, considerando que Argentina tiene una población relativamente joven (solo el 15% supera los 60 años).

Este alto gasto genera déficits que deben cubrirse con recursos del Tesoro, en un contexto de recurrentes crisis fiscales. A esto se suma el envejecimiento gradual de la población y la alta informalidad laboral (alrededor del 40% de la población ocupada no realiza aportes regulares al sistema), lo que agrava las proyecciones a largo plazo (Mera, 2023).

Para aliviar la presión fiscal, Argentina ha implementado reformas paramétricas. En 2017 se modificó la fórmula de ajuste de haberes jubilatorios (indexación) con el objetivo de contener el crecimiento del gasto, medida que generó protestas sociales y fue reemplazada en 2021 por una nueva fórmula basada en salarios y recaudación. Asimismo, en 2023 se aprobó una nueva moratoria (Plan de Pago de Deuda Previsional) que permite a las personas en edad de retiro "comprar" años de aportes faltantes, buscando cerrar la brecha de quienes quedaron sin cobertura tras el fin de las moratorias anteriores (Folgar, 2022) (Mera, 2023). Si bien esta medida mantendrá la alta cobertura en el corto plazo, podría incrementar las obligaciones futuras si no se acompaña de un financiamiento adecuado.

Otro caso relevante es **Chile**, pionero en la implementación de reformas estructurales en materia previsional, que en las últimas décadas ha experimentado una profunda revisión de su modelo.

En 2008 se introdujo un componente solidario que dio origen a un sistema integrado de pensiones. No obstante, los montos jubilatorios continuaron siendo bajos, lo que generó un creciente malestar social. Este descontento se convirtió en uno de los detonantes del estallido social de 2019, en el cual el movimiento No+AFP desempeñó un papel protagónico al exigir mejoras sustanciales al sistema. De este modo, las pensiones se posicionaron en el centro del debate público, impulsando masivas protestas contra las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y evidenciando la insatisfacción ciudadana con el modelo vigente.



En respuesta, Chile adoptó medidas de gran impacto. Durante la pandemia (2020-2021), el Congreso autorizó en tres ocasiones retiros anticipados del 10% de los fondos previsionales, medida que alivió los efectos de la crisis económica, pero debilitó seriamente el sistema: una parte significativa de los cotizantes agotó sus ahorros individuales, comprometiendo sus futuras pensiones y generando un potencial pasivo fiscal, pues el Estado podría verse obligado a financiar pensiones mínimas para quienes vaciaron sus cuentas (Izquierdo, Robles, & Tapia, 2024). Paralelamente, en 2022 se reforzó el pilar solidario con la creación de la Pensión Garantizada Universal (PGU), un beneficio no contributivo de 194 USD mensuales, financiado con impuestos y dirigido al 90% de los mayores de 65 años (con excepción del 10% de mayores ingresos).

Este esquema reemplazó y amplió la pensión básica previa, elevando la cobertura del 50% al 90% de la población mayor, lo que acercó el sistema a la universalidad, aunque con crecientes exigencias fiscales (García, 2024) (Arenas de Mesa, Alberto, 2020).

El proceso culminó con la Reforma de Pensiones de 2025, que transformó de manera sustantiva el modelo previsional. La Ley N.º 21.735 creó formalmente un sistema mixto con dos pilares: uno solidario, sustentado en el Seguro Social Previsional, y otro individual, basado en cuentas de capitalización.

Entre sus principales disposiciones se encuentran el aumento de la PGU a 250 mil pesos, la creación de una nueva cotización del 7% a cargo exclusivo del empleador que, sumada al 1,5% ya existente, eleva el aporte al 8,5% y el establecimiento de un Seguro Social Provisional⁴⁶ destinado a financiar beneficios por años cotizados y compensaciones a mujeres, considerando su mayor esperanza de vida.

⁴⁶ De este aporte, 4,5 puntos porcentuales se destinan a cuentas individuales y cerca del 4% al nuevo Seguro Social (2,5% para invalidez, sobrevivencia y compensaciones de género, y 1,5% para un beneficio transitorio por años cotizados).

Esta cotización adicional será implementada de manera gradual entre 2025 y 2033 (Biblioteca del Congreso de Chile, 2025). Con estas medidas, Chile avanza hacia un sistema mixto en el que se mantienen las cuentas individuales, pero se refuerza el componente solidario y redistributivo, fortaleciendo además la gestión pública de los fondos.

No obstante, en términos fiscales, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) proyecta un costo neto de 0,37% del PIB en 2027 y de 1,04% en régimen (Dirección de Presupuestos, 2025), mientras que el Consejo Fiscal Autónomo advierte sobre riesgos de sostenibilidad, especialmente por el crecimiento del gasto asociado a la PGU y porque el nuevo Fondo Autónomo de Protección Previsional (FAPP) quedó fuera del presupuesto central (Consejo Fiscal Autónomo, 2025). Asimismo, la reforma refuerza la gestión estatal mediante la creación del FAPP con gobernanza técnica independiente, el reemplazo de los multifondos por fondos generacionales vinculados a la edad, la centralización de la recaudación y la introducción de licitaciones periódicas de carteras de afiliados (Dla Piper, 2025). En conjunto, estas medidas buscan consolidar un sistema más equitativo, sostenible y legítimo socialmente, dando respuesta a una de las principales demandas ciudadanas de los últimos años.

Brasil, por su parte, cuenta con uno de los sistemas de pensiones de reparto más extensos de América Latina, conformado por el Régimen General de Previdência Social (RGPS) para el sector privado, los Regímenes Próprios de Previdência Social (RPPS) para empleados públicos, y un pilar no contributivo focalizado. No obstante, hacia 2014 el sistema enfrentaba serios problemas de sostenibilidad fiscal: el gasto previsional alcanzó el 12,7 % del PIB en 2016, cifra muy superior al promedio de las economías avanzadas (8,2 %). Para 2019, este gasto se mantenía en torno al 11 % del PIB, una carga considerable para un país cuya población mayor de 65 años representaba solo el 9 %, lo que generaba déficits crecientes, estimados en 4,2 % del PIB a nivel federal en 2018 (Wellton, 2018).

En cuanto a cobertura, Brasil ha logrado avances notables: aproximadamente el 78 % de las personas mayores de 65 años recibe una pensión contributiva, gracias a mecanismos como la pensión rural que contempla condiciones de acceso más flexibles y el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), un programa no contributivo dirigido a personas en situación de pobreza extrema. Solo cerca del 17 % de los adultos mayores carece de ingresos o pensión, una de las proporciones más bajas en América Latina.

La reforma previsional aprobada en 2019 representó un punto de inflexión. Tras años de discusión política, se introdujo una edad mínima de jubilación (62 años para mujeres y 65 para hombres), se endurecieron los requisitos de cotización (con mínimos entre 15 y 20 años) y se modificó la fórmula de cálculo de los beneficios, haciéndola menos generosa. Además, se avanzó en la unificación parcial de los regímenes públicos y privados, eliminando gradualmente privilegios en el sector estatal. Estas reformas, que proyectan un ahorro fiscal de aproximadamente R\$800 mil millones en una década, buscan contener el creciente déficit en un contexto de envejecimiento acelerado: se estima que para 2050 más del 20 % de la población brasileña superará los 65 años (Mesa-Lago, Carmelo, 2021).



Sin embargo, los desafíos persisten. La informalidad laboral que afecta alrededor del 40 % de los trabajadores limita significativamente la cobertura contributiva, con solo el 46 % de los ocupados afiliados a la seguridad social en 2022. Esta situación amenaza la suficiencia del sistema, ya que podría derivar en menores tasas de reemplazo y una creciente dependencia de programas asistenciales. Aunque la reforma de 2019 contribuyó a mejorar la sostenibilidad financiera, Brasil aún enfrenta la necesidad de implementar políticas que promuevan la formalización laboral y fomenten mecanismos de ahorro previsional complementario, especialmente dirigidos a trabajadores del sector informal.

Uruguay, por su parte, ha consolidado un modelo mixto de pensiones relativamente exitoso, caracterizado por una amplia cobertura y sostenibilidad. Implementado tras la reforma de 1996, combina un sistema de reparto público administrado por el Banco de Previsión Social (BPS) con un componente de capitalización individual gestionado por AFAPs (Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional). Este esquema, junto con una regulación efectiva y una larga tradición de formalidad laboral, ha permitido a Uruguay alcanzar una cobertura prácticamente universal para su población mayor: alrededor del 95-96% de las personas de 65 años o más reciben una jubilación o pensión.

Factores clave incluyen requisitos de aporte flexibles (como reconocer generosamente años de servicio) y un pilar no contributivo (Pensión por Vejez) para quienes, a los 70 años, carecen de otros ingresos (Bucheli, Forteza & Rossi, 2010).

Siendo el sistema previsional más antiguo y uno de los más completos de América Latina, Uruguay destina un alto porcentaje de su PIB a pensiones (cercano al 10%), reflejando su población envejecida (14% ≥ 65 años). Para mantener esta cobertura, reformas paramétricas han ajustado el sistema. En 2008 se flexibilizaron los requisitos de acceso, reduciendo los años de cotización necesarios. Sin embargo, ante signos de estrés y el desafío demográfico proyectado (pasando de 3 a solo 2 activos por pasivo hacia 2050), en 2023 se aprobó una nueva reforma. Esta eleva gradualmente la edad de jubilación de 60 a 65 años (entre 2027 y 2035) para la mayoría, unifica reglas entre diversas cajas para promover equidad, ajusta el cálculo de beneficios, consolida el pilar de capitalización individual, fomenta la continuidad laboral con incentivos e incluye compensaciones por hijos a cargo para mitigar brechas de género (Arenas de Mesa, Alberto, 2020).

Aunque se proyecta que el gasto previsional seguirá siendo elevado, se espera que sea estable y manejable.

El proceso de reforma fue ordenado, con diálogo social, superando resistencias sindicales al argumentar la necesidad impostergable de asegurar las pensiones futuras. El impacto será gradual, afectando principalmente a los trabajadores más jóvenes.

Otro ejemplo paradigmático en la región es México, que en 1997 implementó un sistema de pensiones basado en la capitalización individual, a través de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), dirigido a los trabajadores formales. No obstante, su cobertura ha sido históricamente limitada menos del 30 % de los adultos mayores debido a los elevados niveles de informalidad laboral, que superan el 50%.

Para cerrar esta brecha estructural, el país puso en marcha uno de los programas de pensión social más ambiciosos de América Latina: la pensión para el bienestar de las personas adultas mayores, una transferencia no contributiva de carácter universal que experimentó una rápida expansión entre 2014 y 2024 (Gobierno de México, 2024).

El programa fue lanzado originalmente en 2007, dirigido a personas mayores de 70 años en zonas rurales. Posteriormente, en 2013, se amplió a toda la población mayor de 65 años.

Sin embargo, la transformación más profunda tuvo lugar a partir de 2018, cuando se redujo la edad de elegibilidad a 65 años, se incrementó de forma significativa el monto transferido y se universalizó su cobertura. Como resultado, el número de beneficiarios pasó de 5,4 millones en 2018 a 12,3 millones en 2024, lo que representa aproximadamente el 82 % de los 15 millones de adultos mayores, consolidando un esquema de protección social casi universal mediante este pilar no contributivo (Gobierno de México, 2025).

En paralelo, el sistema contributivo administrado por las AFORES ha mantenido una baja densidad de cotización, reflejo de la informalidad y la discontinuidad laboral. Para revertir esta situación, en 2020 se aprobó una reforma paramétrica de gran alcance que contempla un aumento progresivo de la tasa de contribución obligatoria del 6,5 % al 15 % del salario entre 2023 y 2030. Asimismo, se redujo el número de semanas de cotización requeridas para acceder a una pensión garantizada (de 1.250 a 1.000 semanas), se incrementó el monto de la pensión mínima garantizada por el Estado y se optimizó el uso de subsidios fiscales. Estas medidas, resultado de un acuerdo entre empleadores, sindicatos y gobierno, buscan mejorar la suficiencia de las pensiones en el largo plazo.

El gasto público en pensiones aumentó considerablemente debido a la expansión del programa no contributivo, alcanzando un presupuesto de 544 mil millones de pesos (alrededor del 2 % del PIB) en 2023. Aunque el programa ha sido fiscalmente sostenible hasta ahora y ha contribuido significativamente a la reducción de la pobreza en la vejez particularmente entre mujeres rurales, plantea retos de sostenibilidad futura (Sanguino, 2025). Su financiación depende íntegramente de los ingresos generales del Estado y, de no ampliarse la base tributaria, la presión sobre las finanzas públicas podría intensificarse. Además, el monto mensual de la pensión (alrededor de 3.100 pesos mexicanos en 2024) sigue siendo limitado frente al costo de vida urbano.

Por su parte, las AFORES han centrado esfuerzos en mejorar los rendimientos, reducir las comisiones reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y promover el ahorro voluntario. En el plano político y social, la pensión universal se ha consolidado como una política pública emblemática, con alto respaldo ciudadano. Su institucionalización como derecho constitucional desde 2021 garantiza su permanencia en el tiempo, independientemente del ciclo político. La reforma a las AFORES, poco común en un contexto de polarización, evidencia el consenso sobre la necesidad urgente de fortalecer el componente formal del sistema.

De esta manera, México ha configurado un modelo mixto de facto: un pilar no contributivo universal robusto, que garantiza un ingreso básico a toda la población adulta mayor, y un pilar contributivo reformado, orientado a mejorar la suficiencia de las pensiones futuras para los trabajadores formales. El reto principal será sostener financieramente el primer pilar en un contexto de acelerado envejecimiento demográfico se estima que la proporción de adultos mayores podría triplicarse para 2050 y asegurar que el sistema de capitalización individual cumpla efectivamente con su función de proporcionar pensiones adecuadas, evitando trasladar una mayor carga fiscal al Estado.

Por su parte, el sistema previsional de **Panamá** ha experimentado una evolución significativa en las últimas dos décadas, transitando desde un esquema tradicional de reparto hacia un modelo mixto y, recientemente, hacia una estructura unificada. Tras las reformas de 2005 y 2008, coexistieron dos regímenes: uno de reparto, administrado por la Caja de Seguro Social (CSS), dirigido a los trabajadores con cotizaciones acumuladas antes de 2008, y un régimen mixto para los nuevos afiliados, que combinaba cuentas individuales con un componente solidario mínimo (Arenas de Mesa, Alberto, 2020; Universidad de Panamá, 2021).



En el ámbito no contributivo, el programa asistencial “100 a los 70”, creado en 2009, posteriormente evolucionó a “120 a los 65”, otorgando un ingreso mensual a adultos mayores vulnerables sin pensión y contribuyendo a reducir la pobreza en la vejez. Gracias a este diseño, la cobertura previsional alcanzó cerca del 69 % de la población adulta mayor, aunque aún un 30% permanecía sin ningún tipo de protección (Universidad de Panamá, 2021).

No obstante, el sistema enfrentó crecientes tensiones financieras, especialmente en el Sistema Exclusivo de Beneficio Definido (SEBD). Factores como el aumento en la esperanza de vida, la informalidad laboral y la disminución de la relación cotizantes/jubilados pusieron en riesgo la sostenibilidad del fondo, con proyecciones que estimaban un incremento del gasto pensional del 1,5 % del PIB en 2022 a 3,6 % en 2045, superando la capacidad fiscal del país (Silva-Porto & Kaplan, 2025). Estas condiciones generaron amplios debates y movilizaciones sociales, dada la sensibilidad política del tema y el recuerdo de las protestas de 2005 ante intentos previos de reforma⁴⁷.

En respuesta a esta crisis, en marzo de 2025 se aprobó una reforma estructural que transformó el sistema en un esquema único de capitalización con garantía solidaria, eliminando la división entre el régimen de beneficio definido y el mixto (Presidencia de Panamá, 2025). La reforma introdujo una pensión básica universal de B/.144 mensuales para adultos mayores que no alcanzaron a cotizar lo suficiente, ampliando la cobertura y fortaleciendo la protección social. Además, estableció una tasa de reemplazo mínima del 60 % del salario promedio para las nuevas jubilaciones y garantizó que ningún pensionado vería reducidos sus ingresos, con ajustes anuales según la inflación para preservar el poder adquisitivo (Swissinfo, 2025).

Este rediseño busca garantizar la sostenibilidad financiera y erradicar la pobreza en la vejez, equilibrando solidaridad y suficiencia, y marcando un nuevo rumbo en la política social y fiscal del país.

La reciente reforma del sistema previsional peruano, aprobada en 2024 mediante la Ley N.º 32123, busca unificar y modernizar el sistema de pensiones bajo un esquema multipilar. Entre sus principales cambios destaca la afiliación obligatoria para todos los ciudadanos desde los 18 años, incluyendo trabajadores independientes, quienes aportarán de forma progresiva.

Se garantiza una pensión mínima de S/600 para quienes acumulen al menos 20 años de aportes, además de una pensión proporcional para quienes tengan entre 10 y 19 años cotizados, lo que amplía la cobertura y evita que personas con trayectorias laborales intermitentes queden sin pensión (Consejo Fiscal, 2024).

⁴⁷El impacto social y político del sistema de pensiones en Panamá ha sido significativo, al punto que en 2021 se creó una Comisión Nacional para analizar opciones de reforma, con participación de representantes de los trabajadores, empresarios y el gobierno. En paralelo, organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han ofrecido recomendaciones técnicas, entre las cuales destacan: la implementación de una pensión básica universal más generosa que complemente y eventualmente sustituya al programa “120 a los 65”, el aumento gradual de las tasas de contribución, y la mejora en la gestión administrativa de la CSS, especialmente en aspectos como la eficiencia operativa y el control de la evasión (Universidad de Panamá, 2021)

La reforma también crea un pilar no contributivo que integra programas sociales como Pensión 65, un pilar semicontributivo con apoyo estatal y un pilar voluntario, que incluye la “pensión por consumo”, donde un porcentaje de las compras registradas se destina a la cuenta previsional (González, 2024). Además, se amplía la competencia, permitiendo que bancos y cooperativas administren fondos junto a las AFP.

En términos sociales, la reforma busca reducir la pobreza en la vejez y extender la cobertura en un país con más del 70% de informalidad laboral (OIT, 2023). Sin embargo, la prohibición de retiros anticipados de fondos y la obligatoriedad de cotizar ha generado críticas. En lo económico y fiscal, la garantía estatal de pensiones mínimas implica un gasto adicional estimado en 0,4% del PIB en su primer año, que podría duplicarse en veinte años si no se implementan medidas de financiamiento sostenible (Consejo Fiscal, 2024). Así, aunque la reforma fortalece la protección social y promueve el ahorro, representa un reto para la estabilidad fiscal y la inclusión efectiva de los trabajadores informales.

Finalmente, entre los ejemplos en países seleccionado se tiene el caso de Venezuela que atraviesa un caso atípico y dramático en materia previsional, profundamente marcado por la prolongada crisis económica. Durante la bonanza petrolera de la década de 2000, el país logró ampliar significativamente la cobertura jubilatoria. En 2011, el gobierno implementó la “Misión Amor Mayor”, un programa orientado a garantizar una pensión a adultos mayores que nunca habían cotizado, con el objetivo de alcanzar una cobertura prácticamente universal. Este esfuerzo condujo a un aumento acelerado del número de pensionados: entre 1998 y 2013, la cifra creció de aproximadamente 387.000 personas a más de 2,5 millones. Para 2015, fuentes oficiales afirmaban que cerca del 90 % de los adultos mayores recibían algún tipo de pensión, resultado de la flexibilización de requisitos y la incorporación masiva de beneficiarios.

No obstante, la sostenibilidad y suficiencia de estas pensiones se vieron profundamente afectadas por el colapso económico e institucional del país. A partir de 2017, la hiperinflación una de las más severas a nivel global erosionó completamente el poder adquisitivo de las prestaciones. En 2024, el monto de la pensión pública equivale al salario mínimo, el cual, tras múltiples devaluaciones, se ubica en un rango de apenas 3 a 5 dólares mensuales (Infobae, 2024).

Esta cifra representa una auténtica “pensión de hambre”, completamente insuficiente para cubrir las necesidades más básicas. Ante esta situación, los adultos mayores han protagonizado frecuentes protestas en demanda de mejoras, pero el Estado, limitado por severas restricciones fiscales y un prolongado aislamiento internacional, solo ha implementado ajustes marginales (Carreño & Mendoza, 2020).

En la práctica, una proporción significativa de jubilados depende de remesas familiares alrededor del 8 % las tiene como única fuente de ingreso, según Diario Libre o se ve obligada a seguir trabajando en la economía informal para subsistir (Aponte, 2020). Muchos otros han caído en la indigencia o sobreviven únicamente gracias al apoyo de familiares cercanos. Así, aunque Venezuela muestra una cobertura previsional alta en términos numéricos, el sistema ha colapsado funcionalmente: los beneficios carecen de valor real y no garantizan condiciones mínimas de vida digna.

El sistema de seguridad social enfrenta un grave problema de financiamiento estructural. La economía venezolana se contrajo cerca de un 75 % entre 2014 y 2020, lo que provocó un desplome del número de cotizantes. Además, la inflación convirtió las contribuciones en montos insignificantes y deterioró las reservas del fondo de pensiones.

Para sostener las obligaciones, el gobierno ha recurrido a la emisión de dinero inorgánico, lo cual ha alimentado la espiral hiperinflacionaria, agravando la crisis. El resultado social es devastador: los adultos mayores figuran entre los sectores más golpeados por la emergencia humanitaria que vive el país (Aponte, 2020). La promesa de una pensión universal se ha transformado en una realidad donde casi todos figuran como beneficiarios en los registros oficiales, pero sin que ello implique seguridad económica ni bienestar efectivo (PROVEA, 2024).

Desde el punto de vista político, el tema refleja con claridad la polarización nacional. El gobierno sigue presentando el número de pensionados como un logro emblemático de su modelo social, mientras que la oposición y organizaciones de derechos humanos denuncian la situación como una grave deuda social, al evidenciar que las pensiones vigentes son simbólicas e insuficientes. Las protestas de jubilados, un fenómeno inédito en décadas anteriores, se han vuelto recurrentes, aunque en muchos casos son reprimidas o simplemente ignoradas por las autoridades (PROVEA, 2024).

En síntesis, el caso venezolano durante el período 2014–2024 demuestra que una cobertura amplia, sin sostenibilidad financiera ni estabilidad macroeconómica, no garantiza protección social efectiva.

El principal desafío es restablecer las condiciones económicas básicas que permitan recuperar el valor real de las pensiones y reconstruir el sistema previsional. Mientras persista la hiperinflación, cualquier discusión sobre modelos de reparto, capitalización o mixtos resulta secundaria, pues el problema central radica en la anulación del poder adquisitivo de los beneficios. En este contexto, la protección de los adultos mayores depende en gran medida de las redes familiares, la migración (muchos ancianos subsisten gracias al apoyo de hijos en el exterior) y de programas de asistencia local extremadamente limitados.

En suma, el panorama actual de los sistemas pensionales en América Latina se caracteriza por la búsqueda de modelos más equitativos, sostenibles y universales, que reconozcan la heterogeneidad del mercado laboral y la necesidad de garantizar derechos mínimos para toda la población. Esta transición hacia esquemas híbridos y multipilares refleja no solo un ajuste técnico, sino también una revalorización del rol del Estado como garante de bienestar social (Mesa-Lago, Carmelo, 2021).

3.4. Sostenibilidad económica de los sistemas pensiones en América Latina: retos fiscales

La región de América Latina y el Caribe enfrenta crecientes desafíos para la sostenibilidad fiscal de sus sistemas de pensiones.



Con poblaciones que envejecen aceleradamente y una expansión significativa de la cobertura previsional en las últimas décadas, los gobiernos latinoamericanos ven aumentar la carga financiera de las jubilaciones. Se estima que el gasto público en pensiones en la región promedió el 5,3% del PIB en 2020 y podría ascender al 8,4% hacia 2064, impulsado por el cambio demográfico (Zaga, González, Barone, Di Yenno, & Lacapmesure, 2024). Este incremento proyectado, que representa un aumento de casi el 60% en términos relativos, refleja la presión que el envejecimiento poblacional ejercerá sobre los sistemas previsionales si no se implementan reformas profundas. A diferencia de las economías avanzadas, donde el gasto pensionario ronda el 8% del PIB, muchos países latinoamericanos tienen hoy un gasto inferior, pero creciente rápidamente, lo que anticipa tensiones fiscales considerables (Dabla-Norris, Furceri, & Soto, 2015). En este contexto, organismos internacionales como la CEPAL, el BID, la OCDE y el FMI han advertido sobre la urgencia de reformar los sistemas de pensiones para garantizar su viabilidad económica y equidad intergeneracional.

Como ya se mencionó, en líneas más arribas, entre 2014 y 2024, varios países enfrentaron la necesidad de reformas paramétricas para evitar déficits crecientes. Brasil (2019) y Uruguay (2023) aumentaron la edad de jubilación e implementaron cambios que, aunque impopulares, fueron evaluados como imprescindibles para frenar tendencias explosivas de gasto.

En Panamá y Costa Rica se están debatiendo medidas similares. Argentina y Chile aún evitan tocar la edad de jubilación, pero han incrementado los aportes o creado reservas. Un indicador simple muestra que, en 2020, había aproximadamente 11 adultos mayores por cada 100 personas en edad de trabajar en América Latina; para 2050, se proyecta que serán alrededor de 33 por cada 100, lo que triplicaría la tasa de dependencia (Badilla, 2023). Sin ajustes, los sistemas de reparto se volverían insostenibles y los de capitalización tendrían que cubrir muchos más años de retiro con los mismos ahorros.

Las diferencias entre países son notables. En los países con sistemas mayoritariamente de reparto, la presión fiscal ya es muy alta. Por ejemplo, Brasil destina cerca del 13% del PIB al pago de pensiones, uno de los niveles más altos del mundo (Arnold & Bueno, 2021). Argentina también exhibe un gasto previsional elevado, cercano al 11% del PIB en 2020, habiéndose duplicado desde mediados de la década de 2000 (Folgar, 2022).

Tabla 11. Gasto público en Pensiones con porcentaje del PIB en América Latina

País	Gasto público en pensiones (% del PIB) ⁴⁸	Edad legal de jubilación (Hombres/Mujeres) ⁴⁹
Brasil	13,0%	65 / 62 años
Uruguay	10,7%	65 / 60 años
Argentina	11,0%	65 / 60 años
México	5,8%	65 / 65 años
Colombia	3,5%	62 / 57 años
Chile	3,0%	65 / 60 años ⁵⁰
Panamá	3,1%	62 / 57 años
El Salvador	2,7%	60 / 55 años
Paraguay	1,8%	65 / 65 años
Perú	1,6%	65 / 65 años

Fuente: elaboración propia a partir de (Folgar, 2022) (Izquierdo, Robles, & Tapia, 2024) (Mesa-Lago, Carmelo, 2021) CEPAL, 2023, OCDE, 2020.

En contraste, países con sistemas de cuentas individuales como Chile y México registran, por ahora, un gasto público directo menor (Chile en torno al 3% del PIB y México al 6%), aunque ambos han incrementado el rol del Estado en sostener pensiones mínimas y no contributivas en los últimos años. **La Tabla 11** presenta comparativamente algunos indicadores básicos de gasto previsional y parámetros de retiro en diez economías latinoamericanas.

Como muestra la tabla, la carga fiscal de las pensiones varía significativamente: países como Brasil y Argentina ya dedican una porción del PIB similar a la de naciones desarrolladas, mientras que otros como México, Colombia, Chile y Paraguay gastan menos, en parte por sus menores niveles de cobertura contributiva. No obstante, incluso en estos últimos, el gasto está en aumento. México, por ejemplo, incrementó sustancialmente la inversión pública en pensiones en años recientes, alcanzando casi el 5,8% del PIB en 2024 debido a la expansión de su pensión universal para adultos mayores y al crecimiento de las obligaciones del sistema de reparto cerrado (González, 2023).

Chile, por su parte, implementó en 2022 la Pensión Garantizada Universal (PGU), ampliando la cobertura no contributiva al 90% de los mayores de 65 años y elevando el gasto fiscal en pensiones solidarias en 0,8 puntos del PIB entre 2021 y 2023 (Consejo Consultivo Previsional, 2024). Si bien estas medidas mejoran la protección social, implican mayores compromisos para las arcas públicas.

Incluso los sistemas parciales de capitalización han implicado costos fiscales de transición, como el pago de pensiones del sistema anterior o la emisión de deuda pública para financiar fondos privados, lo que incrementa la deuda pública, como se observa en el caso de El Salvador.

La pandemia añadió presión adicional: la caída del empleo formal redujo las cotizaciones y varios gobiernos otorgaron alivios, como retiros de fondos o suspensión de contribuciones, deteriorando aún más el balance actuarial. Además, la creación y ampliación de pensiones no contributivas, aunque socialmente loable, significa nuevas obligaciones fiscales permanentes. Por ejemplo, México destina ya aproximadamente el 2% del PIB a su pensión universal; si otros países siguieran esa ruta sin aumentar ingresos, tendrían dificultades presupuestarias.

⁴⁸ Porcentaje del PIB destinado a pensiones contributivas y no contributivas financiadas con gasto público (aproximación para 2020-2023).

⁴⁹ Edad legal de retiro para pensión de vejez en el régimen general (año 2023).

⁵⁰ Las edades corresponden al sistema previsional vigente; el país discute elevar la edad femenina a 65 años.

Un factor crítico para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina es la informalidad laboral. Con un promedio regional de informalidad del 50%, la mayoría de los trabajadores no contribuye regularmente, lo que mina la viabilidad de cualquier sistema contributivo. En muchos países latinoamericanos, solo una fracción de la fuerza laboral cotiza de manera constante a la seguridad social debido a este fenómeno. Por ejemplo, en Colombia, solo el 25% de los trabajadores cotizan activamente para pensión, a pesar de que cerca del 60% están afiliados de manera nominal. En este contexto, países como Colombia y Perú están explorando esquemas de cobertura flexible para trabajadores informales, tales como microahorros previsionales o sistemas semicontributivos, aunque los resultados hasta ahora han sido limitados. La CEPAL y la OIT subrayan que aumentar la cobertura contributiva es esencial para la sostenibilidad, ya que, de no hacerlo, la carga recaerá sobre el financiamiento público o las pensiones no crecerán adecuadamente.

Esto requiere políticas orientadas al empleo formal, la compatibilidad de la cotización con el trabajo independiente y la promoción de una cultura de aporte. En resumen, la sostenibilidad financiera de los sistemas previsionales demanda reformas integrales que incluyan cambios paramétricos (como la edad de jubilación, los aportes y los cálculos), administrativas (mejorar los mecanismos de cobranza y eliminar regímenes de privilegio) y estructurales (diversificar las fuentes de financiamiento, por ejemplo, destinando impuestos específicos al fondo de pensiones). Algunos países han avanzado en estas áreas, mientras que otros siguen posponiendo decisiones difíciles. Sin embargo, la tendencia es clara: la ola de reformas paramétricas ocurrida en América Latina entre 2010 y 2020 (Brasil en 2019, Uruguay en 2023, México en 2020, entre otros) refleja que la región está tomando medidas para evitar el colapso de sus sistemas previsionales, aprendiendo de las crisis en Europa y el colapso en países como Venezuela. La meta es lograr un equilibrio intergeneracional, asegurando que las pensiones actuales sean sostenibles sin comprometer las pensiones futuras.

En síntesis, el panorama regional sugiere varias líneas de acción. Primero, reformas paramétricas y sistémicas para controlar los desequilibrios: aumentar gradualmente la edad de jubilación, racionalizar fórmulas de cómputo de beneficios, elevar tasas de cotización donde sean bajas (como hizo México), eliminar regímenes especiales onerosos, y converger a sistemas multipilar que equilibren solidaridad con sostenibilidad.

Segundo, fortalecer la base contributiva combatiendo la informalidad y ampliando la cobertura del empleo formal, de modo que más trabajadores aporten al sistema; esto incluye incentivar la cotización de independientes y mejorar la fiscalización. Tercero, mejorar la focalización del gasto previsional: los recursos públicos, si son escasos, deben priorizar garantizar una pensión básica universal y evitar subvencionar desproporcionadamente pensiones elevadas. Cuarto, ahorro previsional y productividad: fomentar el ahorro interno a través de los fondos de pensiones (en países con capitalización) y lograr mayores retornos, así como impulsar políticas complementarias (por ejemplo, planes de pensiones ocupacionales o voluntarias) para reducir presión sobre el pilar público.

En última instancia, la sostenibilidad fiscal de las pensiones no es un fin en sí mismo, sino un medio para asegurar sistemas previsionales confiables, equitativos y duraderos. Un sistema que quiebra fiscalmente falla en su objetivo de proteger a los mayores. Por ello, atender estos retos es impostergable: los países deben encontrar un equilibrio entre la suficiencia de las pensiones y la responsabilidad fiscal. Como subraya el FMI, reformar las pensiones puede liberar recursos para otras inversiones sociales y de desarrollo, a la vez que garantiza que las promesas hechas a los trabajadores de hoy puedan cumplirse cuando sean los jubilados de mañana.

En un contexto de lento crecimiento económico y estrecho margen fiscal postpandemia, ignorar el problema pensionario sería condenar a las finanzas públicas latinoamericanas a déficits crónicos y a las futuras generaciones a una pesada carga. Por el contrario, enfrentar con decisión las reformas acompañándolas de estrategias para generar consenso social y protección a los grupos vulnerables puede encauzar los sistemas de pensiones hacia una trayectoria sostenible, honrando el contrato social intergeneracional sin comprometer la estabilidad económica de la región.





Capítulo 4



El sistema pensional en Colombia

El sistema pensional colombiano constituye una de las piezas clave de la arquitectura del Estado social de derecho, al estar directamente relacionado con la garantía de ingresos dignos en la vejez, la mitigación de la pobreza en etapas no productivas y la promoción de la equidad intergeneracional. En un país caracterizado por altos niveles de informalidad laboral, una fuerte desigualdad social y una dinámica demográfica en transición hacia el envejecimiento, el sistema de pensiones se enfrenta a desafíos estructurales que han generado un amplio debate público y técnico durante las últimas décadas.

Desde sus orígenes en el siglo XX, el sistema pensional de Colombia ha atravesado por distintas etapas de consolidación institucional, reformas parciales y discusiones inconclusas sobre su sostenibilidad y cobertura. A pesar de múltiples ajustes normativos, el acceso efectivo a una pensión sigue siendo un privilegio minoritario: según cifras recientes, apenas una cuarta parte de los adultos mayores recibe una pensión contributiva, y un porcentaje significativo de la población envejece sin acceso a ningún tipo de ingreso regular, situación que plantea interrogantes sobre la eficacia del modelo vigente.

En este contexto, la reforma pensional aprobada en 2024 mediante la Ley 2381 de 2024 ha reconfigurado sustancialmente el esquema institucional, transicionando hacia un modelo de pilares que busca corregir las principales fallas del sistema anterior. Este proceso reformista calificado por el propio Gobierno como un “cambio estructural por la vejez” pretende ampliar la cobertura, fortalecer la equidad social y mejorar la sostenibilidad financiera del sistema, al tiempo que redistribuye las responsabilidades entre el Estado, el mercado y los individuos.

Este capítulo se estructura en cuatro subtemas interrelacionados que permiten analizar de forma integral la evolución, estructura y transformación del sistema pensional colombiano. En conjunto, estos apartados ofrecen un marco para comprender tanto la trayectoria histórica como los desafíos contemporáneos de este componente fundamental de la política social.

En el primer apartado, se aborda la evolución histórica del sistema pensional colombiano, desde sus antecedentes en las cajas de previsión social durante el siglo XX hasta la configuración dual del sistema tras la Ley 100 de 1993.

Este recorrido destaca los hitos más relevantes, como la expansión del Régimen de Prima Media (RPM) en la segunda mitad del siglo XX, la descentralización y proliferación de regímenes especiales en los años setenta y ochenta, y la reforma estructural de los años noventa que introdujo el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).

Se analizan los factores que motivaron la necesidad de reformar el antiguo modelo, incluyendo su alta fragmentación, los generosos subsidios cruzados no focalizados, y el acelerado deterioro de su sostenibilidad financiera. Este análisis histórico es crucial para entender las raíces de los problemas actuales: baja cobertura, inequidades en el acceso a la pensión, subsidios regresivos, duplicidades institucionales y la desconexión entre los aportes efectivos y los beneficios recibidos.

El segundo subtema desarrolla un análisis comparativo entre los dos regímenes principales que coexisten en Colombia desde 1993 hasta la entrada en vigor del nuevo modelo establecido mediante la Ley 2381/2024: el Régimen de Prima Media (RPM), de carácter público y basado en un esquema de reparto simple administrado por Colpensiones; y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), de carácter privado, gestionado por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Se detallan sus características técnicas, mecanismos de cálculo de la pensión, estructura de incentivos, riesgos asumidos por los afiliados, modalidades de pensión disponibles y criterios de solidaridad intergeneracional. También se analizan sus principales ventajas y desventajas desde distintas perspectivas: sostenibilidad financiera, cobertura, equidad, transparencia y eficiencia administrativa.

Asimismo, se discuten las consecuencias de haber mantenido durante tres décadas un modelo de libre competencia entre ambos regímenes, lo que generó distorsiones en la toma de decisiones de los afiliados, inequidades en los subsidios otorgados, y una fragmentación institucional que debilitó la gestión pública del sistema. Este apartado sienta las bases para entender las motivaciones detrás de la unificación parcial de los regímenes bajo el nuevo esquema de pilares aprobado en 2024.

El tercer subtema se centra en la evaluación crítica de la reciente reforma estructural aprobada mediante la Ley 2381 de 2024. Esta norma introduce un sistema de pilares que sustituye la lógica de competencia entre regímenes por una estructura integrada y complementaria, compuesta por un pilar Solidario, un pilar Contributivo y un pilar Voluntario, orientados a garantizar protección económica en la vejez para toda la población.

Se analizan en detalle los objetivos de la reforma universalidad, equidad y sostenibilidad, así como sus principales componentes: la expansión del subsidio no contributivo a través de una renta básica para adultos mayores en pobreza, la obligación de cotizar hasta 2,3 SMMLV en Colpensiones, la creación del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, y los cambios en las reglas de transición entre esquemas anteriores.

Este apartado también examina los impactos esperados de la reforma en términos de cobertura pensional, reducción de la pobreza en la vejez, sostenibilidad fiscal del sistema y transformación del mercado de capitales. Se contrastan los beneficios proyectados por el gobierno con las críticas formuladas por gremios, centros académicos y expertos, quienes han advertido sobre riesgos en la implementación operativa, debilidades en el diseño de incentivos al ahorro voluntario, y la necesidad de reformas paramétricas adicionales en el futuro.

A través de estos subtemas, se busca proporcionar una visión integral y crítica del sistema pensional colombiano, identificando sus fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora en el contexto actual.



En este sentido, el capítulo ofrece no solo una revisión diagnóstica, sino también orientaciones para futuras reformas, incluyendo la necesidad de adoptar un enfoque paramétrico progresivo, mejorar los incentivos a la cotización, integrar gradualmente los regímenes especiales, fortalecer la educación previsional y consolidar una gobernanza técnica y transparente del nuevo fondo de ahorro contributivo.

4.1. Recorrido histórico del sistema pensional en Colombia

El sistema pensional colombiano ha sido el resultado de un proceso histórico complejo, marcado por reformas estructurales, transformaciones institucionales y contextos socioeconómicos en constante evolución. Desde sus primeras expresiones legales en la década de 1940 con la Ley 6 de 1945 y la Ley 90 de 1946 que crearon el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS) hasta las reformas estructurales de la Ley 100 de 1993, Colombia ha transitado entre modelos públicos, contributivos y de capitalización individual, reflejando tensiones entre los principios de solidaridad, sostenibilidad fiscal y cobertura universal.

Durante gran parte del siglo XX, el sistema se caracterizó por su fragmentación, con múltiples cajas y fondos especiales, hasta que en la década de 1990 se consolidó en dos regímenes: el de prima media con prestación definida, administrado por el Estado a través de ICSS y después Colpensiones, y el régimen de ahorro individual con solidaridad, gestionado por fondos privados o Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Sin embargo, en las últimas décadas, este modelo dual ha sido objeto de amplias críticas por su baja cobertura, desigualdad estructural entre regímenes y su insuficiente capacidad para garantizar una vejez digna a la mayoría de los trabajadores (Clavijo, Vera, Vera, Cúellas, & Ríos, 2018).

En respuesta a estas problemáticas, el Congreso de la República aprobó en 2024 una ambiciosa reforma pensional que dio paso a un sistema de pilares⁵¹, cuyo objetivo central es mejorar la equidad, aumentar la cobertura y garantizar una base solidaria para todos los adultos mayores. Esta nueva estructura incorpora un pilar solidario, un pilar contributivo y un pilar voluntario, rediseñando las funciones entre el Estado y los fondos privados, y marcando un nuevo hito en la evolución del sistema.

Este subcapítulo examinará cronológicamente los momentos clave en la historia del sistema pensional en Colombia, desde sus orígenes fundacionales hasta la reciente transformación estructural de 2024. Comprender cómo se ha construido este sistema a lo largo del tiempo permitirá contextualizar los desafíos actuales y futuros de la política pensional en el país.

- **Orígenes y primeros marcos institucionales (1945–1966)**

El origen del sistema pensional colombiano se sitúa en el contexto de posguerra, cuando América Latina experimentaba un giro hacia la formalización de derechos laborales y la consolidación del Estado como agente regulador del bienestar social.

En ese marco, la Ley 6 de 1945 marcó el primer antecedente jurídico relevante al establecer prestaciones sociales como obligación patronal en los contratos laborales. Esta norma introdujo el derecho a la pensión por vejez, invalidez y muerte como parte del naciente conjunto de garantías laborales para los trabajadores colombianos, aunque aún sin una infraestructura institucional que hiciera efectiva su implementación.

La estructuración operativa del sistema se consolidó un año después, con la promulgación de la Ley 90 de 1946, la cual creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS). Este organismo se convirtió en la primera entidad estatal encargada de gestionar, de forma obligatoria, el seguro social de los trabajadores del sector privado, incluyendo los componentes de salud y pensiones. El ICSS se financió mediante un esquema tripartito contribuciones del empleador, del trabajador y del Estado y se constituyó como un sistema de reparto intergeneracional, en el que los aportes de los cotizantes activos financiaban las pensiones de los beneficiarios (Azüero, 2020).

Durante este periodo fundacional, el modelo pensional se expandió institucionalmente con la creación de otras entidades públicas como la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) y múltiples cajas de previsión sectorial para empleados del magisterio, fuerzas armadas y entidades estatales descentralizadas (Álvarez, 2020).

⁵¹Resulta importante resaltar que la reforma pensional estaba prevista que entrara en vigencia el 1 de julio de 2025. No obstante, al momento de redacción de este libro (segundo trimestre de 2025), existen numerosas demandas ante la Corte Constitucional, por lo que se espera que esta decida su viabilidad.

Esta proliferación institucional, sin articulación normativa ni operativa, generó un sistema pensional fragmentado, con disparidades significativas entre regímenes y beneficiarios. Cada caja aplicaba sus propias normas de elegibilidad, cuantía y financiación, lo que conllevó desigualdades en el acceso y en el monto de las pensiones otorgadas (Valero, 2016).

A pesar de la importancia estructural del ICSS y sus contrapartes institucionales, la cobertura real del sistema en esta etapa fue limitada. Se centró casi exclusivamente en trabajadores urbanos formales, mientras que el sector rural y el trabajo informal que representaban una proporción considerable de la población económicamente activa permanecieron por fuera del sistema de protección. Esta exclusión estructural configuró una de las características más persistentes del sistema pensional colombiano: su bajo nivel de cobertura y su limitada capacidad redistributiva (Escobar M. , 2024).

Hacia finales de los años 60, el sistema mostraba señales de tensión financiera, administrativa y de equidad, producto de una gestión descentralizada, insuficiente planificación actuarial y ausencia de mecanismos de control unificado. Aunque el ICSS había logrado consolidarse como eje del sistema contributivo formal, la coexistencia de múltiples regímenes especiales y el crecimiento de los pasivos pensionales anticipaban la necesidad de una reforma estructural, que no se concretaría sino hasta las décadas posteriores (Blanco, 2025).

- **Expansión y fragmentación del sistema (1967-1992)**

El periodo comprendido entre 1967 y 1992 representa una etapa de expansión institucional del sistema pensional colombiano, pero también de acentuación de sus problemas estructurales. Durante estas décadas, el modelo vigente centrado en esquemas de reparto gestionados por entidades públicas mostró síntomas crecientes de insostenibilidad fiscal, fragmentación normativa, e inequidad inter regímenes.

A finales de los años 60 y en adelante, el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS) amplió su cobertura y funciones, pero coexistía con otros regímenes pensionales especiales o excepcionales, incluyendo cajas del magisterio, de empresas públicas, de universidades, de fuerzas militares, y de sectores específicos como los trabajadores del petróleo y las telecomunicaciones. Esta pluralidad de esquemas generó distorsiones severas en la equidad del sistema: mientras algunos grupos accedían a pensiones con requisitos reducidos y montos altos, otros, especialmente trabajadores informales y rurales, quedaban completamente excluidos del sistema contributivo (Valero, 2016).

En esta etapa, la ausencia de un sistema unificado de información, junto con la debilidad de los controles actuariales, dificultó la administración eficiente del sistema.

Muchos fondos públicos operaban con serios desequilibrios financieros y sin reservas suficientes para cubrir sus pasivos futuros, situación que llevó al crecimiento exponencial de la deuda pensional del Estado.

La falta de evaluación periódica de la sostenibilidad, y la práctica política de conceder beneficios sin estudios técnicos, consolidaron lo que más adelante se conocería como la "bomba pensional" (Clavijo, Vera, Vera, Cúellas, & Ríos, 2018).

Uno de los elementos más críticos de este periodo fue el deterioro progresivo del principio de solidaridad. Si bien el sistema de reparto aspiraba a financiar las pensiones actuales con los aportes de los trabajadores activos, en la práctica, muchos de los regímenes especiales no eran autosostenibles y requerían transferencias crecientes del presupuesto general de la Nación. La sostenibilidad fiscal del sistema se veía así comprometida, en particular por los privilegios acumulados en regímenes que no estaban alineados con la capacidad contributiva del país (Escobar M. , 2024).

A nivel de cobertura, el sistema siguió mostrando limitaciones estructurales. En 1992, menos del 30% de la población económicamente activa cotizaba efectivamente al sistema pensional, y una fracción menor alcanzaba a obtener una pensión. La informalidad laboral, la baja densidad de cotización y la escasa inclusión de mujeres y trabajadores rurales eran factores que perpetuaban esta baja cobertura estructural.

A pesar de algunos intentos legislativos por introducir mayor control y racionalización del gasto pensional, no se materializó una reforma estructural durante estas décadas. Las condiciones estaban dadas para que en los años de 1990 se impulsara una transformación de fondo, que rompiera con el esquema de reparto desordenado y fragmentado. La Ley 100 de 1993, discutida desde finales de los 80, sería la respuesta estructural a esta crisis sistémica, introduciendo un nuevo modelo dual con participación del sector privado y con mecanismos más definidos de sostenibilidad (Blanco, 2025).



- **Reforma estructural: Ley 100 de 1993**

La promulgación de la Ley 100 de 1993 marcó un punto de inflexión estructural en el sistema pensional colombiano. Esta reforma, considerada una de las más ambiciosas en materia de seguridad social, respondió a la necesidad de superar problemas históricos como la fragmentación institucional, la desigualdad entre regímenes, la baja cobertura y la presión fiscal. Inspirada en los lineamientos de organismos multilaterales como el Banco Mundial, la ley instauró un sistema dual compuesto por el Régimen de Prima Media con prestación definida (RPM), de carácter público y administrado inicialmente por el ICSS (y posteriormente Colpensiones), y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), gestionado por administradoras privadas de fondos de pensiones (Azüero, 2020).

Ambos regímenes se sustentan en principios comunes obligatoriedad, contributividad y solidaridad, pero difieren radicalmente en la lógica de financiamiento, cálculo de beneficios, grado de exposición al riesgo y garantías estatales. Mientras el RPM funciona bajo un esquema de reparto intergeneracional, el RAIS se basa en la capitalización individual, transfiriendo el riesgo de sostenibilidad al afiliado. Se esperaba que el RAIS, al introducir competencia y eficiencia, mejorara la cobertura y sostenibilidad del sistema (Estrada & Astorquiza, 2023).

No obstante, tres décadas después, la evidencia acumulada revela un panorama ambivalente. Aunque el RAIS logró ciertos avances en la gestión financiera y en la visibilidad del ahorro individual, su impacto redistributivo ha sido limitado. De hecho, la Contraloría General de la República (2023) advierte que el RAIS ha excluido a amplios sectores informales e inestables, especialmente mujeres, trabajadores rurales y personas de bajos ingresos, quienes acumulan saldos insuficientes para pensionarse (Contraloría, 2023). A su vez, el RPM ha permanecido como refugio para trabajadores de menores ingresos, pero su expansión ha sido restringida por razones fiscales, trasladando una carga creciente al presupuesto nacional. (Azüero, 2020).

A nivel macroeconómico, el desequilibrio financiero ha persistido. Para 2020, el gasto público en pensiones representaba cerca del 3,5% del PIB, mientras que la cobertura efectiva de pensiones de vejez se mantenía por debajo del 30% de la población adulta mayor (Escobar, 2024). Esta situación revela no solo problemas de sostenibilidad, sino también de exclusión estructural.

En este contexto, se promovieron medidas parciales como la creación de Colpensiones en el año 2012, el cierre de CAJANAL, y la introducción de mecanismos como los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs), dirigidos a poblaciones informales. No obstante, según el análisis de Blanco, estas medidas no lograron modificar el diseño estructural dual, que incentivaba una segmentación laboral nociva: el RPM, subsidiado, era más atractivo para ciertos perfiles, mientras que el RAIS, autofinanciado, castigaba trayectorias laborales inestables (Blanco, 2025), agravando los problemas de equidad horizontal y vertical.

El estudio intersectorial de la Contraloría (2023) coincide con este diagnóstico: el sistema se mantuvo como altamente regresivo, generando una profunda inequidad horizontal y vertical. Mientras los trabajadores de ingresos altos accedían a múltiples mecanismos de protección, la mayoría quedaba por fuera del sistema, alimentando una brecha estructural en el derecho a una vejez digna (Contraloría, 2023).

Estas limitaciones reactivaron el debate nacional en torno a la necesidad de una reforma estructural. La administración del presidente Gustavo Petro impulsó el Proyecto de Ley 293 de 2023, que culminó en la Ley 2381 de 2024, dando origen a un nuevo sistema de pilares.

Esta reforma, conocida como el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez (SNPSIV), busca corregir los fallos de diseño de la Ley 100 mediante la articulación de tres pilares: solidario, semicontributivo y contributivo. El nuevo modelo propone un sistema integrado, con lógica redistributiva y enfoque de equidad intergeneracional, evitando la competencia entre regímenes y garantizando un umbral mínimo de protección para toda la población mayor.

En síntesis, entre 1993 y 2023 el sistema pensional colombiano vivió una transformación institucional que no logró consolidar la sostenibilidad ni la equidad. La introducción del modelo multipilar en 2024 responde a la acumulación de fallas estructurales del sistema dual, representando una apuesta por integrar cobertura, equidad de género y sostenibilidad fiscal, como lo señala la Contraloría General de la República (2023), y tal como lo exige la realidad demográfica del país.

- **Reforma pensional Ley 2381 de 2024: Transición hacia un sistema multipilar**

En 2024, Colombia llevó a cabo una profunda transformación de su sistema pensional mediante la aprobación de la Ley 2381 de 2024, publicada el 16 de julio de ese año y con vigencia a partir del 1 de julio de 2025⁵². Esta reforma institucionaliza un sistema de cuatro pilares diseñado para mejorar la cobertura, la equidad y la sostenibilidad, corrigiendo las deficiencias del modelo dual heredado de la Ley 100 de 1993.

El pilar solidario, administrado por Prosperidad Social, introduce una renta básica solidaria para personas vulnerables: adultos mayores en pobreza extrema, personas con discapacidad superior al 50%, incluyendo campesinos e indígenas; cuyo aporte, establecido en torno a \$223.800 – \$225.000 mensuales, busca garantizar una subsistencia mínima.

⁵² La aprobación de la Ley 2381 de 2024 representó un intento explícito de corregir estas fallas estructurales mediante la adopción de un modelo multipilar. Este nuevo esquema incorpora un pilar solidario para adultos mayores en pobreza, un pilar semicontributivo para quienes cotizaron parcialmente, un pilar contributivo mixto entre Colpensiones y fondos privados, y un pilar voluntario que permite ahorro adicional. Cabe destacar que, en noviembre del 2025, cuando se estaba escribiendo los últimos párrafos de este libro, la Corte Constitucional todavía no había tomado una decisión de fondo con respecto a esta ley. Se espera que antes de finalizar el año en curso, haya una sanción legislativa definitiva.



El pilar semicontributivo se dirige a quienes han cotizado entre 300 y 1.000 semanas sin cumplir con los requisitos de vejez; otorga un Beneficio Económico Periódico (BEP) financiado parcialmente por el Estado, con subsidios entre el 20–30% según género.

El pilar contributivo unifica los aportes en los regímenes público y privados: hasta 2,3 salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) deben cotizarse a Colpensiones (prima media), mientras que el excedente fluye hacia una Administradora del Componente Complementario de Ahorro Individual (ACCAI), elegida por el afiliado (Porvenir, Protección, Colfondos, Skandia). Esta unificación busca aumentar la recaudación pública y reducir subsidios estatales a pensiones elevadas.

Finalmente, **el pilar de ahorro voluntario** permite a los afiliados realizar aportes adicionales para complementar su pensión, sin modificaciones significativas en su regulación preexistente.

Otro elemento innovador es la creación del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo (FAPC), administrado por el Banco de la República bajo un gobierno corporativo técnico. Este fondo recibirá recursos provenientes de una porción de las cotizaciones del componente de prima media, con aportes estatales destinados a fortalecer la sostenibilidad de Colpensiones en el futuro (Banco de La República, 2024).

La reforma contempla un período de transición, eximiendo de los nuevos requisitos a mujeres con ≥ 750 semanas y hombres con ≥ 900 semanas cotizadas a junio de 2025, permitiéndoles mantener las condiciones actuales del régimen dual.

Aunque celebrada por defender una vejez digna como lo evidenció la “marcha de las canas”, la reforma ha generado resistencia técnica y política. ASOFONDOS argumenta que la integración obligatoria al sistema público impacta negativamente los rendimientos del ahorro privado, afectando al 82% de los afiliados actuales, y señala la necesidad de reglas más equitativas en comisiones y gestión financiera (Asofondos, 2024). Además, se prevé una nueva ola de desafíos ante la Corte Constitucional, debido a disputas por el control técnico del sistema y los derechos acumulados por los afiliados.

De esta manera, la reforma busca ampliar la cobertura, reducir los subsidios regresivos y reequilibrar el papel del Estado en la gestión pensional, en un contexto fiscal y demográfico desafiante. En resumen, la evolución histórica del sistema pensional colombiano ha sido un proceso de ensayo, corrección y rediseño, en el cual cada etapa respondió a las limitaciones del momento anterior.

El desafío actual radica en garantizar que el nuevo modelo no solo sea técnicamente viable, sino también socialmente legítimo y capaz de adaptarse a las transformaciones del mercado laboral contemporáneo.

4.2. Complejidad, composición, características y diferencias claves entre el régimen de prima media y el de ahorro individual.

El sistema pensional colombiano, se encuentra en una etapa de transformación, en respuesta a los desafíos estructurales que han afectado su sostenibilidad, cobertura y equidad. Como ya se ha descrito, desde la implementación de la Ley 100 de 1993, el país adoptó un sistema dual de pensiones conformado por dos regímenes principales: el Régimen de Prima Media con prestación definida (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). Esta estructura busca garantizar ingresos a la población durante la vejez, pero ha mostrado debilidades significativas en términos de inclusión, eficiencia y sostenibilidad financiera.

Ambos regímenes presentan fortalezas y debilidades que han motivado propuestas de reforma estructural, como la Ley 2381 de 2024. Este subcapítulo tiene como objetivo analizar en profundidad el funcionamiento, principios económicos y desafíos de cada uno de los regímenes, con base en la evidencia más reciente.

a) Análisis del Régimen de Prima Media con prestación definida (RPM)

El RPM es un régimen público administrado por Colpensiones, cuyo principio fundamental es la solidaridad intergeneracional. Este sistema se caracteriza por operar con un fondo común en el que confluyen los aportes de todos los afiliados. La pensión que recibe cada trabajador al final de su vida laboral está previamente definida, y se calcula con base en su historia salarial, específicamente tomando como referencia el promedio de sus ingresos durante los últimos 10 años de trabajo, conocido como el Ingreso Base de Liquidación (IBL).

Para acceder a este beneficio, los hombres deben haber cumplido 62 años y las mujeres 57 años, además de haber cotizado al menos 1.300 semanas. El monto de la pensión equivale al 65% del IBL si se cumplen únicamente las semanas mínimas requeridas, y este porcentaje puede aumentar en un 1,5% por cada 50 semanas adicionales, hasta llegar a un tope del 80%.

Para ilustrar el funcionamiento del RPM, consideremos el caso hipotético de Carlos, un trabajador que cotizó 1.500 semanas y se retiró a los 62 años. Durante los últimos diez años antes de pensionarse, su salario mensual promedio fue aumentando progresivamente desde \$2.200.000 en 2015 hasta \$3.100.000 en 2024, como se muestra en la **tabla 12**.

Al calcular el IBL, se obtiene un promedio de \$2.650.000. Como Carlos cotizó 200 semanas más de las mínimas requeridas, el porcentaje aplicado sobre su IBL es del 71% (65% base más 6% por semanas adicionales). Esto significa que Carlos recibiría una pensión mensual de aproximadamente \$1.881.500. Esta suma le garantiza un ingreso estable y proporcional a su historial laboral.

Tabla 12. Funcionamiento del RPM

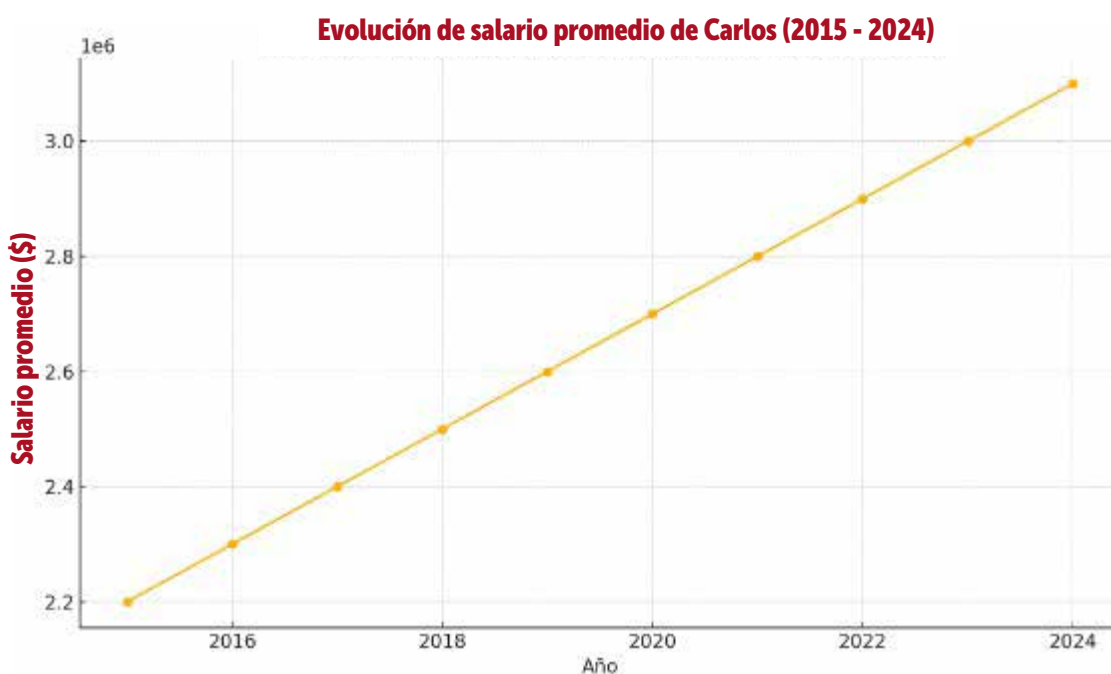
Año	Salario mensual promedio (\$)
2015	2.200.000
2016	2.300.000
2017	2.400.000
2018	2.500.000
2019	2.600.000
2020	2.700.000
2021	2.800.000
2022	2.900.000
2023	3.000.000
2024	3.100.000

Fuente: Elaboración propia.

La siguiente figura muestra la evolución de su salario durante la última década laboral: Este caso muestra cómo el Régimen de Prima Media premia la constancia y continuidad en el empleo, ofreciendo una fórmula clara y estable para calcular la pensión. Sin embargo, su sostenibilidad depende en gran parte del equilibrio entre los trabajadores activos y los pensionados, así como del respaldo financiero del Estado. En este sentido, el RPM sigue siendo una herramienta crucial para garantizar el derecho a una vejez digna para millones de colombianos.



Figura 9. Evolución de salario promedio de Carlos (2015-2024)



Fuente: Elaboración propia.

a) Afiliados y pensionados: cifras actuales y evolución reciente

El RPM en Colombia, ha experimentado cambios significativos en las últimas décadas, reflejando las dinámicas de un sistema pensional que enfrenta desafíos cruciales en términos de sostenibilidad y cobertura. Si bien el número de afiliados ha mostrado un crecimiento moderado, la situación de los pensionados y la relación entre cotizantes y beneficiarios ha evolucionado de manera compleja, reflejando la presión del envejecimiento poblacional y las problemáticas de la informalidad laboral.

Este panorama ha implicado una creciente carga financiera para el sistema y una reducción en la capacidad de los trabajadores para acceder a una pensión contributiva digna. En este contexto, se hace necesario analizar los datos más recientes sobre el número de afiliados, pensionados y los montos de las pensiones otorgadas, así como la evolución de estos indicadores en los últimos años.

- **Número de afiliados.**

A diciembre de 2023, Colpensiones registraba un total de 6.798.472 afiliados al Régimen de Prima Media (RPM). Esta cifra se ha mantenido relativamente estable durante la última década; ya en 2013, poco después de la creación de la entidad, se contabilizaban alrededor de 6,5 millones de afiliados (Rodríguez, 2024). Para 2022, el número ascendía a 6,78 millones, lo que evidencia un crecimiento moderado y sostenido. No obstante, es importante destacar que no todos los afiliados cotizan activamente.

En un mes típico reciente, apenas el 34,6 % de los afiliados realizó aportes efectivos al sistema (Salazar D. , 2023), lo que indica que solo un tercio de los inscritos contribuye de forma regular.

Adicionalmente, los datos de Colpensiones revelan que más del 81 % de los cotizantes lo hacen con base en un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) como ingreso base de cotización (Colpensiones, 2023).

Esta situación limita considerablemente los aportes individuales al fondo común, afectando la sostenibilidad financiera del régimen y condicionando el valor de las pensiones futuras.

- **Número de pensionados.**

En cuanto al número de pensionados, el RPM concentra actualmente la mayoría de los beneficiarios del Sistema General de Pensiones. Al cierre de 2023, se registraron 1.648.199 personas pensionadas bajo este esquema, lo que representa un aumento del 5 % respecto a 2022, año en el que se incorporaron 77.000 nuevos pensionados (Acosta, 2024). Esta tendencia de crecimiento ha sido sostenida durante la última década: entre 2012 y 2022, el número de pensionados del RPM aumentó en un 53 %, pasando de aproximadamente 1.011.000 a 1.544.000 beneficiarios, es decir, un incremento de más de 533.000 pensionados en ese periodo (Rodríguez H. , 2024).

Dada su magnitud, Colpensiones asume el pago de cerca del 82 % de las pensiones del Sistema General (excluyendo los regímenes especiales), lo que evidencia su papel central en la arquitectura previsional del país. La figura a continuación presenta la evolución comparativa del número de afiliados y pensionados en el RPM entre 2012 y 2023:



Fuente: Elaboración propia.

Del análisis gráfico se desprende que, mientras el número total de afiliados al RPM se ha mantenido relativamente estable en el rango de 6,5 a 6,8 millones durante la última década, el número de pensionados ha crecido de forma sostenida, pasando de 1,0 millón en 2012 a 1,65 millones en 2023 (Rodríguez H. , 2024). Esta evolución ha reducido de manera significativa la relación cotizante/pensionado, lo que incrementa la presión financiera sobre el sistema.

Este fenómeno refleja un claro proceso de envejecimiento del sistema: hay cada vez más personas recibiendo pensión en comparación con quienes realizan aportes activos. Si se considera únicamente el número de cotizantes efectivos cerca de 2,3 millones en 2023 frente a los 1,65 millones de pensionados, la relación actual es de apenas 1,4 cotizantes por cada pensionado (Colpensiones, 2023). Esto marca una reducción sustancial respecto a la relación de 2,0 existente en 2012, resultado del crecimiento del número de jubilados y la persistente baja densidad de cotización.

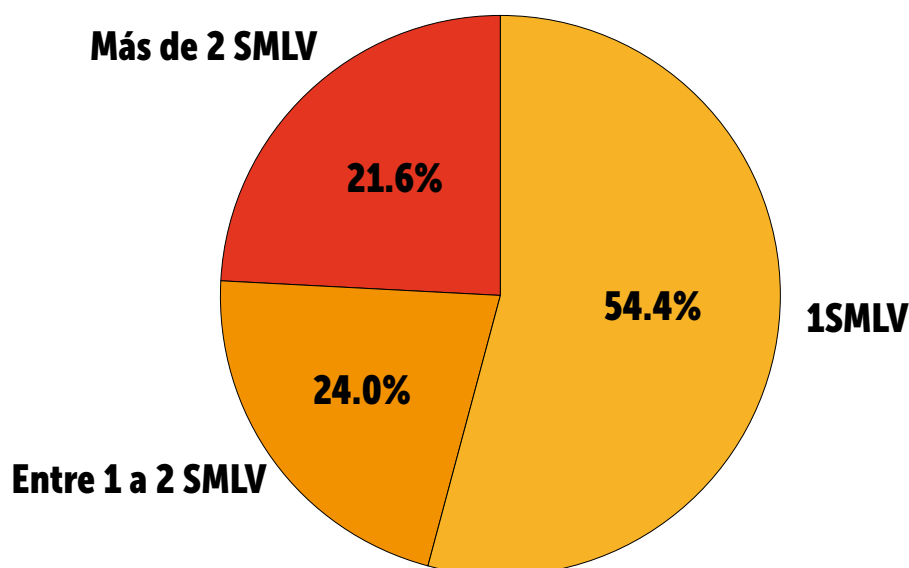
A esto se suma un problema estructural de cobertura efectiva. Colpensiones estima que, bajo las condiciones actuales, solo 3 de cada 10 afiliados al RPM lograrán acceder a una pensión (Becerra L. , 2022), debido principalmente a la alta informalidad laboral y a las dificultades para cumplir con las semanas mínimas de cotización exigidas.

Como consecuencia, millones de trabajadores afiliados no consolidan el derecho pensional y terminan recibiendo una devolución de saldos o una indemnización sustitutiva (más frecuente en el régimen de ahorro individual), lo que deja a una proporción crítica de adultos mayores sin una protección contributiva efectiva en la vejez.

- **Monto de las pensiones**

El monto de las pensiones en el RPM evidencia las limitaciones estructurales del sistema en términos de ingresos para la mayoría de sus beneficiarios. Según datos de Colpensiones, el 70 % de los pensionados recibe una pensión inferior a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMLMV). En detalle, el 54,4% de los pensionados aproximadamente 838.000 personas percibe una pensión equivalente a un salario mínimo (alrededor de \$1,3 millones mensuales); el 24,0 % cerca de 370.000 pensionados recibe entre uno y dos salarios mínimos; y solo el 21,6% unos 335.000 beneficiarios obtienen pensiones superiores a dos salarios mínimos (Acosta, 2024) (**Figura 11**).

Figura 11. Distribución porcentual de pensionados por rango de ingreso (RPM) 2023



Fuente: Elaboración propia.

Estos datos reflejan que, si bien el régimen permite el reconocimiento de pensiones más altas bajo ciertas condiciones, la mayoría de los beneficiarios recibe montos bajos, con una pensión promedio cercana o apenas superior al salario mínimo. Es importante recordar que, por disposición legal, ninguna pensión reconocida en el RPM puede estar por debajo del salario mínimo vigente. Asimismo, esta distribución pone en evidencia el carácter redistributivo del régimen: muchos afiliados que cotizan sobre ingresos altos terminan subsidiando, mediante la fórmula de cálculo pensional, pensiones mínimas para una proporción significativa de afiliados. Esta lógica redistributiva, aunque socialmente relevante, también implica un déficit estructural que debe ser cubierto por el Estado, aumentando la presión fiscal sobre el sistema de pensiones.

- **Sostenibilidad de sistema RPM.**

El RPM enfrenta desafíos estructurales significativos en términos de sostenibilidad financiera. Sus ingresos provienen principalmente de las cotizaciones de los trabajadores activos y, en años recientes, de los traslados de ahorros desde el régimen de ahorro individual (RAIS) hacia Colpensiones. En 2022, por ejemplo, los traslados de afiliados del RAIS al RPM generaron ingresos superiores a \$13 billones para Colpensiones (Pontificia Universidad Javeriana, 2023).

No obstante, estos recursos resultan insuficientes frente al creciente volumen de pagos de pensiones, generando un déficit que debe ser cubierto con aportes del Estado. En 2018, el déficit anual de Colpensiones se estimaba en \$13,5 billones, equivalente a aproximadamente el 1,3 % del PIB (Silva, 2019), lo que ilustra la magnitud de los subsidios requeridos.

Para 2023, el Gobierno Nacional apropió \$15,4 billones del Presupuesto General de la Nación para financiar las obligaciones pensionales del RPM, lo que representó cerca del 28% del gasto público total en pensiones ese año (Cigüenza, 2024). Estos aportes fiscales compensan la brecha entre los ingresos propios (cotizaciones y rendimientos financieros) y los egresos por pago de mesadas, garantizando la continuidad del sistema.

Pese a esta dependencia de recursos públicos, Colpensiones reportó en 2023 un superávit operativo de \$605.898 millones, el más alto desde su creación, impulsado principalmente por ingresos extraordinarios derivados de los traslados desde el RAIS (Rodríguez, 2024). Esta cifra supera el superávit de \$341.100 millones registrado en 2022 y será destinada al fortalecimiento del fondo común de vejez, contribuyendo al financiamiento de las pensiones futuras.

Sin embargo, es importante subrayar que dichos excedentes son coyunturales y no constituyen una señal de sostenibilidad estructural. Por el contrario, reflejan ingresos excepcionales y medidas de contención de gastos administrativos.

De hecho, aunque Colpensiones mantiene un bajo costo de administración equivalente a 0,85 puntos porcentuales de la cotización del 16%, el régimen continúa necesitando transferencias fiscales sustanciales (Azuelo, 2020).

A nivel agregado, en 2018 los pagos del sistema público de pensiones representaron aproximadamente el 6,1% del PIB, mientras que las cotizaciones apenas alcanzaron el 1,5% del PIB, evidenciando un desbalance estructural que obliga al Estado a cubrir la diferencia. En síntesis, la sostenibilidad financiera del RPM depende en gran medida del respaldo fiscal.



El desequilibrio persistente entre los ingresos por cotización y los egresos por mesadas pensionales genera un déficit recurrente, lo que implica que, sin el soporte del Estado, el régimen no podría cumplir sus compromisos actuales ni garantizar su viabilidad a largo plazo.

- **Proyecciones de sostenibilidad futura del RPM**

Los desafíos de sostenibilidad del RPM en Colombia se intensificarán en el futuro si no se implementan reformas adicionales, debido principalmente a factores demográficos y financieros. El país atraviesa un proceso acelerado de envejecimiento poblacional: la proporción de adultos mayores dentro del total de la población crece de forma sostenida.

Mientras que en 1985 solo el 7% de los colombianos tenía 60 años o más, se estima que para 2025 este grupo representará cerca del 15% de la población (más de 7,6 millones de personas). Para 2050, los mayores de 60 años constituirán aproximadamente el 26 %, es decir, unos 15 millones de personas (Becerra A. , 2024). Esta transformación demográfica implica que, en las próximas décadas, habrá una mayor proporción de jubilados por cada trabajador activo. De hecho, se proyecta que para 2040 el número absoluto de personas de 60 años o más superará al de menores de 15 años, invirtiendo la estructura tradicional de la pirámide poblacional.

Las implicaciones para el sistema pensional serán profundas: con menos trabajadores jóvenes cotizando y más adultos mayores demandando prestaciones, la presión sobre las finanzas públicas aumentará significativamente (Becerra A. , 2024). Según estimaciones del Banco de la República, si no se realizan reformas, la carga fiscal del sistema pensional colombiano podría duplicarse hacia 2050 y triplicarse para 2080 (Parra, Llano, León, & Iván, 2023). En otras palabras, el esfuerzo fiscal requerido para cubrir las obligaciones pensionales medido como porcentaje del PIB o de los ingresos públicos crecería hasta 2,3 veces hacia mediados de siglo en ausencia de ajustes paramétricos o estructurales.

Estas proyecciones se basan en dos supuestos clave: el envejecimiento acelerado de la población (por mayor esperanza de vida y descenso de la fecundidad) y el deterioro progresivo de la relación cotizantes/pensionados. Aunque Colombia aún cuenta con un bono demográfico una proporción alta de personas en edad de trabajar que ha contenido parcialmente el déficit en los últimos años (Azüero, 2020), este se encuentra en fase de agotamiento.

A medida que crece la población mayor y se estanca la población joven, aumentará la razón de dependencia (número de dependientes por persona en edad laboral), reduciendo la base de cotizantes efectivos. Este menor número de cotizantes formales implicará que el RPM requerirá transferencias fiscales crecientes para financiar el pago de pensiones. En un escenario tendencial, el gasto público en pensiones (incluyendo el RPM y los regímenes especiales) podría escalar del 4%–5% del PIB actual a niveles considerablemente más altos hacia 2050, comprometiendo la sostenibilidad fiscal del Estado (Azüero, 2020).

Frente a este panorama, el gobierno colombiano y diversos centros de estudio han reconocido la urgencia de reformar el sistema pensional. En años recientes se han propuesto reformas paramétricas como ajustes en la edad de jubilación, el número mínimo de semanas cotizadas, las tasas de contribución y los parámetros de cálculo de las prestaciones, con el objetivo de reducir gradualmente el desbalance financiero.

Además, en 2024 se adoptó una reforma estructural mediante la Ley 2381, que establece un sistema de pilares. En este nuevo esquema, el RPM queda enfocado en garantizar una pensión básica hasta cierto umbral salarial, mientras que el régimen de ahorro individual se encarga de complementar las pensiones de los afiliados con ingresos medios y altos.

Estas transformaciones buscan orientar el sistema hacia una mayor equidad y sostenibilidad, dado que el modelo anterior se consideraba regresivo por favorecer con subsidios a los afiliados de mayores ingresos e insostenible financieramente a largo plazo. No obstante, persiste un dilema estructural: cómo ampliar la cobertura sin comprometer la sostenibilidad fiscal. De hecho, se estima que, incluso con la reforma actual, si se incrementa significativamente el número de pensionados sin definir mecanismos de financiación adicionales, el costo fiscal podría duplicarse hacia 2050 (Parra, Llano, León, & Iván, 2023).

b) Análisis del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) en Colombia

El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) constituye el sistema de pensiones de capitalización individual en Colombia, administrado por entidades privadas conocidas como Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Fue establecido mediante la Ley 100 de 1993 como una alternativa al régimen público de prima media (RPM). A diferencia de este último, en el RAIS cada afiliado posee una cuenta individual en la cual se depositan sus aportes obligatorios equivalentes al 16% del salario de los cuales el empleador asume el 75% y el trabajador el 25% (Bonilla, 2022). Estos aportes generan rendimientos financieros a lo largo del tiempo, y el monto final de la pensión depende directamente del capital acumulado y sus ganancias. El afiliado, al momento de pensionarse, puede optar entre diferentes modalidades de retiro, tales como la renta vitalicia (mediante la adquisición de un seguro de por vida con una aseguradora) o el retiro programado (manteniendo los fondos en la AFP y recibiendo pagos mensuales según el saldo y la expectativa de vida).

El RAIS también incorpora un componente solidario. Parte de la cotización se destina al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), que asegura el acceso a una pensión mínima para quienes, habiendo cumplido ciertos requisitos, no logran acumular el capital suficiente.

Adicionalmente, para los afiliados con ingresos superiores a cuatro salarios mínimos, un porcentaje adicional del aporte va al Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a subsidiar pensiones de personas en situación de vulnerabilidad, especialmente en zonas rurales o con trayectorias laborales informales.



A continuación, se analiza la situación financiera del RAIS, sus resultados recientes en términos de rentabilidad y cobertura, así como sus proyecciones futuras y se ilustra con un ejemplo hipotético el funcionamiento del sistema.

Afiliados, cotizantes y cobertura efectiva del RAIS

En 2024, el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) alcanzó un total de 19,21 millones de afiliados distribuidos entre las cuatro Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) del país: Porvenir, Protección, Colfondos y Skandia (Asofondos, 2025). Esta cifra representa aproximadamente el 74% del total de afiliados al Sistema General de Pensiones, mientras que el 26% restante pertenece al Régimen de Prima Media (RPM) gestionado por Colpensiones (Salazar C. , 2023).

Durante la última década, el número de afiliados al RAIS ha crecido de manera sostenida, pasando de aproximadamente 14 millones en 2013 a cerca de 18 millones en 2021 (Bonilla, 2022). Este crecimiento ha sido impulsado tanto por la formalización de nuevos trabajadores como por los traspasos desde Colpensiones. Sin embargo, la afiliación no equivale a cotización efectiva: la cobertura real, entendida como el porcentaje de afiliados que realiza aportes de manera regular, es considerablemente más baja. A diciembre de 2021, de los 18 millones de afiliados al RAIS, apenas 7 millones cotizaban activamente, lo que representa una cobertura efectiva del 38,7% (Bonilla, 2022).

En otras palabras, cerca de 11 millones de afiliados estaban inactivos. Esta brecha se explica por los altos niveles de informalidad laboral (superiores al 60% en Colombia), los períodos de desempleo, y la fragmentación de las trayectorias laborales.

En promedio, un trabajador formal colombiano cotiza únicamente el 43% del tiempo a lo largo de su vida laboral (Alvarado, Meléndez, & Pantoja, 2021). Esto equivale a cotizar aproximadamente cinco meses por año, lo que significa que un trabajador necesitaría más de 50 años de vinculación laboral continua para cumplir con las semanas requeridas para obtener una pensión mínima en el RAIS (Consejo Privado de Competitividad, 2022). Esta dinámica explica por qué la mayoría de los afiliados no logrará acceder a una pensión contributiva, sino que al llegar a la edad de retiro recibirá una devolución de saldos (en el RAIS) o una indemnización sustitutiva (en el RPM).

En consecuencia, la cobertura efectiva del sistema pensional colombiano es baja: se estima que menos del 30% de la población mayor de 60 años recibe actualmente una pensión contributiva (Consejo Privado de Competitividad, 2022).

Aunque el RAIS ha ampliado su base de afiliados, en su mayoría jóvenes, su capacidad de otorgar pensiones ha sido limitada.

Al cierre de 2024, los fondos privados registraban 358.183 pensionados por vejez, una cifra que, aunque crece a una tasa aproximada del 12% anual, sigue siendo baja frente al total de afiliados (Asofondos, 2025) (Hernández, 2025). De estos pensionados, alrededor del 83% optó por la modalidad de retiro programado, mientras que el 17% restante adquirió rentas vitalicias con aseguradoras, lo que refleja la preferencia por mantener la propiedad de los fondos y la posibilidad de heredar saldos, a pesar del riesgo de mercado que esto implica durante la jubilación (Bosch, Berstein, Castellani, Oliveri, & Villa, 2015).

Un dato crítico es la baja suficiencia de las pensiones otorgadas: cerca del 90% de los jubilados en el RAIS recibe mesadas de hasta dos salarios mínimos, y la mayoría apenas alcanza el salario mínimo mensual legal vigente (Superfinanciera, 2024). Este patrón, aunque legalmente cubierto por el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), pone en evidencia que, si bien el RAIS es financieramente sostenible, no está logrando generar pensiones adecuadas para la mayoría de sus afiliados. Una situación similar ocurre en Colpensiones, donde cerca del 78% de los pensionados recibe entre uno y dos salarios mínimos (Superfinanciera, 2024), lo cual evidencia un problema de suficiencia en ambos regímenes. Históricamente, el RAIS ha experimentado un flujo significativo de afiliados hacia el RPM.

Entre 2010 y 2021, aproximadamente 1,5 millones de personas se trasladaron del RAIS a Colpensiones, motivadas por la expectativa de obtener una pensión definida más alta con subsidio. En contraste, solo cerca de 50.000 personas hicieron el movimiento inverso (Moreno, 2022).

Muchos de estos traslados fueron autorizados por vía judicial antes de la implementación de la restricción legal que prohíbe cambios de régimen dentro de los 10 años previos a la edad de pensión.

Este fenómeno afectó la sostenibilidad de ambos regímenes: al RPM por asumir nuevas obligaciones futuras, y al RAIS por la salida de recursos ahorrados (Consejo Privado de Competitividad, 2022). No obstante, con la reforma estructural de 2024, se da un cierre definitivo de esta ventana de traslados, consolidando un modelo de pilares que limite la competencia entre regímenes.

En resumen, el RAIS presenta una cobertura amplia en términos de afiliación, pero limitada en cotización efectiva. Ampliar la cobertura real requerirá enfrentar los desafíos estructurales de informalidad laboral y facilitar la inclusión de trabajadores independientes y de bajos ingresos. Mecanismos como los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) o la Pensión Familiar podrían ser clave para integrar a estos segmentos. De lo contrario, la mayoría de los trabajadores afiliados al RAIS no alcanzarán una pensión contributiva y dependerán de programas sociales no contributivos en la vejez, lo cual desvirtúa los principios de la capitalización individual.

Portafolio de inversiones y niveles de rentabilidad por tipo de fondo

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que gestionan los recursos del RAIS lo hacen bajo estricta supervisión de la Superintendencia Financiera, siguiendo un régimen de inversión orientado a la diversificación y la sostenibilidad de largo plazo. Desde 2011, opera en Colombia el esquema de Multifondos, que ofrece tres tipos principales de portafolios: conservador, moderado y de mayor riesgo, además de un fondo especial para retiro programado, destinado a los pensionados que mantienen sus recursos invertidos (Mora, 2012).

Por defecto, los afiliados son asignados al fondo moderado, pero pueden elegir otro según su edad y perfil de riesgo. Actualmente, el 74,9% de los cotizantes se encuentra en el fondo de mayor riesgo (mayoritariamente trabajadores jóvenes), el 16,9% en el fondo moderado y solo el 8,15% en el fondo conservador (generalmente personas próximas a pensionarse) (Asofondos, 2025). Esta distribución responde a las recomendaciones de inversión que sugieren asumir mayor exposición a activos de renta variable en etapas tempranas de la vida laboral y reducir gradualmente el riesgo al acercarse a la jubilación.

El portafolio consolidado del RAIS se caracteriza por una amplia diversificación que incluye deuda pública (TES), deuda privada, acciones locales e internacionales, e inversiones alternativas. En 2024, las AFP ajustaron significativamente la composición de sus inversiones: aumentaron en 14% su participación en deuda pública, pasando de \$139 billones en 2023 a \$158 billones en 2024, al tiempo que redujeron drásticamente su exposición a deuda corporativa, de \$26,7 billones a \$8,7 billones, priorizando títulos soberanos de largo plazo (Casa de Bolsa, 2025). A cierre de 2024, cerca del 34% del valor total de los portafolios estaba invertido en instrumentos de renta fija (bonos públicos y privados), mientras que el 66% restante se distribuía entre acciones, activos en el exterior y otros instrumentos de renta variable. Esta estrategia de diversificación, tanto geográfica como por tipo de activo, ha permitido enfrentar coyunturas adversas (como los choques de mercado de 2020) y capitalizar años positivos como 2021 y 2024 para generar rendimientos sólidos.

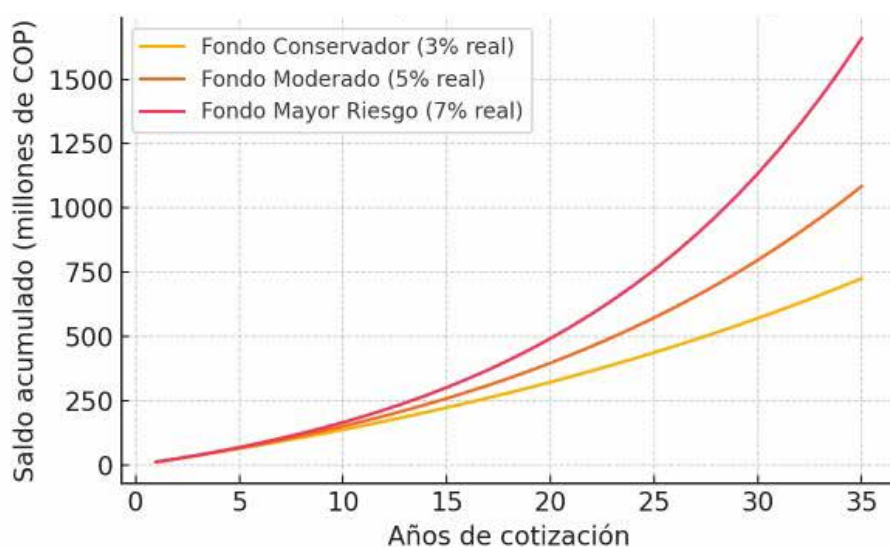
En términos de rentabilidad, los fondos del RAIS han mostrado un buen desempeño en el largo plazo. Entre 1995 y 2024, la rentabilidad nominal promedio acumulada fue del 14,0% anual, equivalente a aproximadamente un 6,8% anual en términos reales (ajustado por inflación), lo que sitúa a Colombia entre los sistemas de pensiones multipilar con mejores rendimientos de la región (Consejo Privado de Competitividad, 2022) (Hernández, 2025).

Las rentabilidades de corto plazo varían según el contexto económico y el tipo de fondo. En 2024, un año particularmente favorable para los mercados, el fondo moderado obtuvo un rendimiento del 13,6% nominal anual, mientras que el fondo de mayor riesgo alcanzó un 16,6%. El fondo conservador orientado a la preservación del capital de quienes están próximos a pensionarse rindió en torno al 6,2%, y el fondo especial para retiro programado registró una rentabilidad cercana al 5,5% (Hernández, 2025).

Cabe señalar que 2024 fue un año atípicamente bueno para los mercados financieros. Si se toma el promedio compuesto para el bienio 2023–2024, las rentabilidades anuales oscilan entre el 9% y el 13% nominal, según el tipo de fondo. Aun así, todos los portafolios generaron rendimientos reales positivos, superando consistentemente la inflación y contribuyendo al crecimiento del capital pensional de los afiliados.

La figura 4 ilustra la evolución del saldo acumulado bajo un escenario hipotético con aportes anuales constantes y rentabilidades reales promedio estimadas en 3% para el fondo conservador, 5% para el fondo moderado y 7% para el fondo de mayor riesgo. En un horizonte de 35 años de cotización, la diferencia de rendimientos genera una brecha significativa: el capital acumulado en el fondo de mayor riesgo podría duplicar al del fondo conservador. Esto evidencia el impacto que tiene la relación riesgo-retorno en el ahorro previsional.

Figura 12. Evolución del ahorro pensional: distintos tipos de fondos



Fuente: Elaboración propia.

La mayor exposición a renta variable del fondo de alto riesgo genera saldos sustancialmente superiores en el largo plazo, recompensando al afiliado más joven con rendimientos compuestos más altos. En la práctica, estas diferencias tienden a atenuarse debido a la regulación que promueve la migración progresiva de los afiliados hacia fondos más conservadores a medida que envejecen. No obstante, persiste la relación directa entre mayor rentabilidad esperada y mayor pensión potencial, aunque con una mayor volatilidad interanual.

En suma, los multifondos del RAIS han logrado rentabilidades sostenidas y positivas en el tiempo, contribuyendo a que el ahorro de los trabajadores crezca por encima de la inflación y se multiplique significativamente el valor real de sus aportes. Este desempeño ha sido posible gracias a una estrategia de inversión ampliamente diversificada que incluye, por ejemplo, una exposición cercana al 40% en activos internacionales, lo que mitiga el riesgo país y al cumplimiento de la rentabilidad mínima obligatoria exigida por la regulación, que protege a los afiliados ante eventuales desempeños anómalamente bajos de alguna AFP (Porvenir, 2025).

De cara al futuro, el principal desafío será sostener estos niveles de rentabilidad en un entorno global cada vez más volátil e incierto.

Esto exigirá a las administradoras optimizar la relación riesgo-retorno, adaptarse con agilidad a las condiciones cambiantes de los mercados financieros y continuar alineando la gestión de inversiones con los objetivos previsionales de largo plazo de los cotizantes.

Para ilustrar de manera concreta el funcionamiento del RAIS, se presenta el caso hipotético de María, una trabajadora afiliada que ha cotizado durante 10 años con aportes anuales crecientes. En el análisis base, se asumió que María realizaba aportes crecientes cada año (en línea con incrementos salariales) y que el fondo de pensiones generaba distintos rendimientos anuales según el comportamiento del mercado. Al finalizar el décimo año, su saldo acumulado alcanzó aproximadamente \$212 millones, resultado del efecto combinado del ahorro disciplinado y la rentabilidad compuesta.

Con ese capital, María podría adquirir una renta vitalicia con una aseguradora. De hecho, dicho monto es cercano al capital requerido actualmente para financiar una pensión vitalicia equivalente a un salario mínimo mensual (aproximadamente \$1,3 millón), según las condiciones actuariales vigentes. Este ejemplo básico permite evidenciar cómo el RAIS recompensa el ahorro sostenido y la generación de rendimientos en el largo plazo, permitiendo construir una pensión proporcional al esfuerzo del afiliado y a las condiciones de mercado.

A continuación, se amplía este caso mediante la simulación de varios escenarios, combinando diferentes tasas de rentabilidad real asociadas a los tipos de fondo del esquema multifondos, así como supuestos alternativos de aportes y años de cotización. Todos los valores están expresados en pesos constantes de 2025, con el fin de facilitar su interpretación en términos reales.

Supuestos generales:

Se asume que María realiza un aporte mensual de \$1 millón (equivalente a \$12 millones anuales), correspondiente aproximadamente al 16% de un salario de \$6,25 millones mensuales (5,4 veces el salario mínimo). Este monto es ilustrativo y puede escalarse proporcionalmente. Se proyecta una carrera laboral continua de 35 años, desde los 22 hasta los 57 años, y se analiza el saldo acumulado a la edad de retiro. Se comparan dos tipos de trayectoria de aportes: constantes (mismo valor real cada año) y crecientes (aumentando un 2% real anual, simulando incrementos salariales). También se analiza el efecto de postergar la edad de retiro hasta los 60 años.

Las tasas de rentabilidad reales utilizadas son conservadoras y se basan en promedios históricos:

- 3% anual para perfil conservador
- 5% para perfil moderado
- 7% para perfil de mayor riesgo

Se asume capitalización anual de los rendimientos y tasas constantes a lo largo del tiempo, a efectos de simplificación.

Impacto del tipo de fondo (rentabilidad). Escenario 1: María cotiza durante 35 años con aportes constantes y permanece todo el tiempo en un mismo tipo de fondo:

- Fondo Conservador (3% real anual): \$726 millones
- Fondo Moderado (5% real anual): \$1.084 millones
- Fondo de Mayor Riesgo (7% real anual): \$1.659 millones

La diferencia es significativa: el fondo de mayor riesgo genera un capital 2,3 veces superior al fondo conservador, gracias al poder del interés compuesto a lo largo del tiempo. ¿Qué implican estos montos en términos de pensión? Si María utilizara todo su capital acumulado para adquirir una renta vitalicia indexada a la inflación, las pensiones mensuales aproximadas serían:

- Fondo Conservador: \$4,0 millones/mes
- Fondo Moderado: \$6,0 millones/mes
- Fondo de Mayor Riesgo: \$9,2 millones/mes

(Estimaciones basadas en una esperanza de vida de 20 años a los 60 y una tasa técnica real del 3%). Esto demuestra que asumir un mayor riesgo, si se cuenta con un horizonte de largo plazo para suavizar la volatilidad, puede traducirse en una pensión más del doble de la obtenida bajo un esquema conservador.

Cabe mencionar que, en la práctica, los afiliados migran progresivamente a fondos más conservadores a medida que se acercan al retiro, por lo que el rendimiento efectivo suele ser una combinación. Aun así, este ejercicio destaca cómo unos pocos puntos porcentuales de rentabilidad sostenida tienen un gran impacto sobre el capital acumulado final.

Impacto de los años cotizados y del crecimiento de aportes. Escenario 2: María permanece en el fondo moderado (5% real anual) pero se analizan dos variantes: i) María se retira 5 años más tarde, a los 62 años en lugar de 57 (es decir, cotiza 40 años en vez de 35, con los mismos aportes constantes); y ii) María incrementa gradualmente sus aportes a razón de +2% real cada año durante 35 años (por ejemplo, empieza aportando \$1 millón al mes y termina aportando \$2 millones al mes en pesos constantes, reflejando mejoras salariales), en contraste con el caso base de aportes constantes. Los resultados son los siguientes:

- Caso base (35 años, aporte constante, fondo moderado): Saldo \$1.084 millones - Pensión \$6,0 millones/mes.
- Retiro tardío (40 años, aporte constante, fondo moderado): Saldo \$1.450 millones - Pensión \$8,0 millones/mes.
- Aportes crecientes (35 años, aumento 2% real anual, fondo moderado): Saldo \$1.406 millones - Pensión \$7,8 millones/mes.

Los resultados muestran que trabajar 5 años adicionales incrementa el capital final en aproximadamente 34%, gracias al efecto acumulado de más cotizaciones y mayor rentabilidad sobre un saldo creciente. Por su parte, el crecimiento progresivo de los aportes genera un saldo final 30% mayor que el caso base, ya que los aportes más elevados en los años finales coinciden con el periodo de mayor rendimiento en términos absolutos.

Este escenario es representativo de trayectorias laborales reales, donde muchas personas experimentan incrementos salariales con el tiempo. No obstante, también debe considerarse que interrupciones en las cotizaciones (por desempleo, informalidad o licencias) reducirían los saldos proyectados. Para resumir estos resultados, la **tabla 13** presenta los saldos acumulados y pensiones estimadas en cada uno de los escenarios discutidos:

Tabla 13. Escenarios simulados para el caso de María (valores en pesos de 2025).

Escenario (rentabilidad real)	Saldo acumulado a retiro (millones COP)	Pensión mensual aprox. (millones COP)
35 años, fondo Conservador (3%), aporte constante	\$726 millones	\$4,0 millones
35 años, fondo Moderado (5%), aporte constante	\$1.084 millones	\$6,0 millones
35 años, fondo Mayor Riesgo (7%), aporte constante	\$1.659 millones	\$9,2 millones
35 años, fondo Moderado (5%), aporte creciente (2% real/año)	\$1.406 millones	\$7,8 millones
40 años, fondo Moderado (5%), aporte constante (retiro a 65)	\$1.450 millones	\$8,0 millones

Fuente: Elaboración propia.

Estos ejercicios permiten extraer varias conclusiones pedagógicas clave sobre el funcionamiento del RAIS y sus implicaciones para la planificación pensional:

- a. La rentabilidad del fondo seleccionado es determinante para la pensión final.** Afortunadamente, el esquema multifondos ha permitido a los afiliados acceder a rendimientos acordes con su perfil de riesgo, y el RAIS colombiano ha mostrado históricamente rentabilidades reales promedio entre el 5% y el 7% anual (Hernández, 2025), lo cual ha contribuido a preservar y multiplicar el valor del ahorro en el largo plazo.
- b. El tiempo es el principal aliado del ahorro pensional.** Cotizar durante más años — o comenzar a hacerlo más temprano incrementa sustancialmente el capital acumulado, debido al efecto compuesto de los rendimientos. Esto respalda la pertinencia de políticas que, de manera gradual, eleven la edad de jubilación o incentiven la permanencia laboral, como vía para mejorar las tasas de reemplazo.
- c. El monto de los aportes también importa de forma significativa.** Trabajadores que realicen aportes voluntarios o que registren trayectorias salariales ascendentes tendrán mayor capacidad de financiar pensiones adecuadas. En contraste, los vacíos de cotización o la informalidad reducen de forma considerable el saldo final: por ejemplo, no cotizar durante 10 de los 35 años previstos podría disminuir el capital acumulado en más de un 25 %.

En el caso de María, los escenarios proyectados le permiten acceder a una pensión varias veces superior al salario mínimo, pero ello obedece a supuestos de cotización relativamente altos (\$12 millones anuales constantes). Si, en cambio, hubiera cotizado siempre sobre un salario mínimo (equivalente a un aporte anual cercano a \$2 millones, considerando el 16%), su saldo acumulado tras 35 años en un fondo moderado sería de aproximadamente \$180 millones (en pesos constantes de 2025), lo que se traduciría en una pensión mensual de apenas \$1 millón, es decir, cercana al salario mínimo. En ese caso, operarían el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), el cual garantizaría ese umbral si el capital ahorrado fuese insuficiente por un margen reducido.

Por el contrario, cotizar sobre bases salariales superiores permite no solo superar el umbral mínimo, sino también generar excedentes. Estos pueden transformarse en pensiones más altas, retirarse como suma global (una vez superado el umbral de suficiencia) o incluso heredarse, según las reglas del sistema actual, otorgando una mayor flexibilidad al afiliado (Porvenir, 2025).

En conclusión, el caso de María reafirma tanto las fortalezas como las limitaciones del RAIS: es un sistema que recompensa la constancia, el monto del ahorro y la correcta elección del portafolio de inversión.

Sin embargo, por sí solo no garantiza pensiones suficientes para quienes cotizan esporádicamente o sobre ingresos muy bajos. La reforma estructural del sistema, a través del modelo de pilares, busca corregir esta falencia: Colpensiones asumirá el rol de otorgar una pensión básica para quienes cotizan sobre salarios mínimos, mientras que el RAIS operará como un complemento de ahorro individual para quienes logren acumular más capital.

No obstante, será crucial acompañar esta transformación institucional con educación financiera que motive a los trabajadores a cotizar de forma continua, aprovechar los incentivos al ahorro voluntario como los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), que ofrecen subsidios parciales y, en la medida de lo posible, extender su vida laboral activa, dadas las mayores expectativas de longevidad.

Solo mediante una combinación de esfuerzos individuales (ahorro sostenido y a largo plazo) y ajustes estructurales (solidaridad intergeneracional, ajuste en la edad de retiro, reducción de la informalidad) se podrá garantizar que el RAIS cumpla con su objetivo: ofrecer pensiones dignas.

Proyecciones futuras: envejecimiento poblacional y capacidad para pensiones adecuadas

El panorama demográfico y laboral de Colombia plantea desafíos significativos tanto para la sostenibilidad financiera del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) como para la suficiencia de las pensiones que podrá ofrecer en el futuro. El país enfrenta una transformación demográfica sin precedentes, caracterizada por el envejecimiento acelerado de la población y la progresiva reducción de la relación entre trabajadores activos y pensionados.



Esta realidad exige reformas estructurales orientadas a: fortalecer el ahorro individual, ajustar gradualmente la edad de jubilación y asegurar la sostenibilidad de ambos regímenes (RAIS y RPM) ante el deterioro de la relación cotizante/pensionado. Un factor crítico en este contexto es la indexación al salario mínimo tanto de las cotizaciones como de las pensiones.

En Colombia, el salario mínimo ha tendido a crecer por encima de la inflación, con un promedio de crecimiento real de aproximadamente 1,6 % anual entre 2000 y 2020 (Consejo Privado de Competitividad, 2022). Esta dinámica genera un doble impacto:

- **Por un lado, incrementa el costo de las pensiones mínimas**, ya que estas están atadas al salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV). Esto presiona financieramente al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) del RAIS, acelerando su posible agotamiento.
- **Por otro lado, erosiona las tasas de reemplazo esperadas**, ya que resulta difícil incrementar el saldo de las cuentas individuales al mismo ritmo que crece el salario mínimo, especialmente en un mercado laboral donde muchos cotizan exactamente por ese valor.

En consecuencia, si los aportes continúan siendo bajos y las pensiones mínimas crecen más rápido que la inflación, el sistema tenderá a generar prestaciones apenas equivalentes al salario mínimo, salvo que el afiliado cotice de forma constante sobre ingresos superiores o complemente su ahorro mediante mecanismos voluntarios.

Adicionalmente, si se mantienen las condiciones actuales de alta informalidad laboral y baja densidad de cotización, las proyecciones muestran que la cobertura efectiva del sistema contributivo seguirá estancada en torno al 25% o 30% de la población adulta mayor, incluso en el largo plazo (Consejo Privado de Competitividad, 2022).

Este escenario refuerza la urgencia de avanzar en un conjunto de reformas paramétricas, estructurales y complementarias. Entre las medidas más discutidas se encuentran:

- a. El aumento gradual de la edad de jubilación, especialmente para las mujeres, cuya edad de retiro se sitúa actualmente en 57 años frente a los 62 años de los hombres, a pesar de tener una mayor esperanza de vida (Mora, 2012).
- b. El incremento progresivo de la tasa de cotización, para fortalecer la sostenibilidad financiera.
- c. El estímulo a una mayor densidad de aportes, mediante estrategias para reducir la informalidad laboral y flexibilizar los mecanismos de cotización, particularmente para trabajadores independientes o con ingresos variables.

Estudios académicos señalan que, en el RAIS, una mujer necesita mayor capital acumulado que un hombre para financiar una pensión equivalente, debido a su retiro anticipado y mayor longevidad (Álvarez, 2020) (Alvarado, Meléndez, & Pantoja, 2021; Contraloría, 2023). Esto dificulta que muchas mujeres alcancen pensiones adecuadas bajo los parámetros actuales. En ese sentido, la equiparación gradual de la edad de jubilación femenina con la masculina como lo han recomendado la OCDE y otros organismos internacionales podría mejorar la equidad actuarial y elevar las mesadas esperadas para las mujeres.

Adicionalmente, a partir del segundo semestre del 2025 entrará en vigor la Reforma Pensional (Ley 2381 de 2023), que busca que el pilar público garantice una pensión básica a una mayor proporción de la población, mejorando la cobertura mediante subsidios focalizados. Al mismo tiempo, el RAIS actuaría como un componente complementario de capitalización individual que permita construir pensiones superiores al mínimo para quienes logren mayores niveles de ahorro (Blanco, 2025; Asofondos, 2025).

Esta arquitectura mixta tiene como objetivo mitigar las brechas de cobertura y corregir los subsidios regresivos del RPM, pero plantea desafíos de implementación.

Para el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), en particular, la reforma implicará una reducción de su base de cotizantes obligatorios, dado que únicamente continuará administrando los aportes correspondientes a ingresos superiores a tres salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Asimismo, podría registrar una disminución relativa en el volumen de nuevos aportes obligatorios, aunque seguirá gestionando los fondos acumulados hasta junio de 2025, o hasta la fecha que determine la Corte Constitucional, conforme al régimen anterior (Blanco, 2025).

Pese a estos cambios, las AFP han manifestado su compromiso con la administración eficiente de los recursos del componente individual, así como su rol creciente en la promoción del ahorro voluntario para la vejez, mediante productos como pensiones voluntarias y BEPS (Beneficios Económicos Periódicos) (Asofondos, 2024; Hernández, 2025).

En conclusión, el envejecimiento poblacional y las limitaciones estructurales del mercado laboral exigen repensar las estrategias para garantizar que el RAIS contribuya efectivamente a ofrecer pensiones dignas.

Sin cambios sustanciales, muchos afiliados llegarán a la vejez con ahorros insuficientes o nulos, dependiendo únicamente de la garantía del mínimo o de programas sociales no contributivos. La política pública deberá orientarse a: i) fortalecer la formalización y continuidad de las cotizaciones, ii) ajustar los parámetros del sistema (edad de jubilación, semanas mínimas, tasa de cotización) a las nuevas realidades demográficas, y iii) fomentar el ahorro voluntario y complementario, mediante incentivos concretos que permitan a la clase media construir mejores pensiones. Solo mediante esta combinación de medidas individuales y estructurales, el RAIS en articulación con un pilar solidario robusto podrá consolidarse como un sistema integral capaz de cubrir adecuadamente a la mayoría de adultos mayores, garantizando ingresos suficientes para una vejez digna.

4.3. Apuntes sobre la Ley 2381 de 2024 de Reforma Pensional en Colombia

En este apartado se desarrollan aspectos fundamentales de la reforma pensional contenida en la Ley 2381 de 2024, con especial énfasis en los componentes clave del nuevo Sistema de Pilares.

Primero, se aborda el objetivo central de esta ley, que busca garantizar un sistema de pensiones más inclusivo, sostenible y equitativo. A continuación, se proporciona una explicación detallada del modelo de pilares, el cual se estructura en varios componentes diseñados para ampliar la cobertura y asegurar la suficiencia de las pensiones, diferenciándose significativamente del sistema anterior.

Se realiza una comparación crítica entre el nuevo esquema y el modelo anterior, analizando sus fortalezas y debilidades. Este análisis permite identificar las ventajas y desventajas inherentes a cada sistema, particularmente en términos de equidad en la distribución de los beneficios, sostenibilidad financiera y la capacidad de cobertura en sectores tradicionalmente excluidos. Asimismo, se aborda un análisis sucinto de los posibles efectos del nuevo sistema en aspectos clave como la equidad, la cobertura y la sostenibilidad. Se evalúan, por ejemplo, las implicaciones para los trabajadores en sectores informales, la adaptación de los regímenes de ahorro individual, y la capacidad del sistema para afrontar las demandas de una población envejecida.

Finalmente, se presentan conclusiones críticas sobre los desafíos y oportunidades que presenta la reforma, seguidas de recomendaciones dirigidas a mejorar su implementación y maximizar sus impactos positivos en la sociedad.

Estas recomendaciones incluyen propuestas específicas para fortalecer la infraestructura del sistema y garantizar su efectividad en el largo plazo.

- **Objetivos de la reforma pensional. Ley 2381 de 2024.**

La Ley 2381 de 2024 implementa una reforma estructural al sistema pensional colombiano, con objetivos clave de universalidad, equidad y sostenibilidad. Su propósito principal es ampliar la cobertura de la protección en la vejez, reducir la pobreza entre las personas mayores y fortalecer las finanzas del sistema para garantizar su viabilidad a largo plazo (Hurtado, 2023). Entre sus metas prioritarias se destaca la reducción de la pobreza en la tercera edad. Con la introducción del nuevo pilar solidario, se proyecta disminuir en más del 50% la pobreza moderada y en más del 85% la pobreza extrema entre la población mayor de 65 años (Gómez Lee, 2025).

Además, la reforma busca corregir las deficiencias del esquema anterior, caracterizado por su baja cobertura y desigualdad, promoviendo una mayor inclusión social en la vejez.

Los objetivos de equidad incluyen ajustes en las brechas de género y en la solidaridad intergeneracional. En este sentido, se reconoce el trabajo no remunerado de cuidado, otorgando beneficios específicos para las mujeres, lo que mejora sus posibilidades de acceder a una pensión⁵³.

Asimismo, al reformar los subsidios pensionales, la ley busca crear un sistema más progresivo: elimina o reduce los subsidios estatales a las pensiones altas y redirige los recursos hacia las pensiones bajas y las rentas básicas para las poblaciones vulnerables, incrementando la justicia distributiva (Función pública, 2025). En resumen, la reforma pensional de 2024 tiene como objetivo garantizar el derecho a una vejez digna, expandir la protección social a las poblaciones históricamente desatendidas y mejorar la solvencia fiscal del sistema a largo plazo.

- **Componentes del nuevo sistema de pilares**

La Ley 2381 de 2024 establece un nuevo modelo multipilar que reemplaza al antiguo esquema de regímenes separados de pensión. En lugar de elegir entre un régimen público (prima media) y uno privado (ahorro individual) como antes, ahora todos los afiliados forman parte de un sistema integrado por cuatro pilares, cada uno con un rol definido dentro de la protección a la vejez. A continuación, se desglosan los componentes del nuevo sistema de pilares:

Pilar Solidario (Renta Básica): Dirigido a las personas de la tercera edad en condición de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad, que no lograron una pensión contributiva ni cuentan con ingresos en la vejez.

Otorga una renta básica mensual financiada con recursos del Presupuesto General de la Nación. Está enfocado en colombianos residentes en el país, de 65 años o más (hombres) o 60 años o más (mujeres), sin pensión alguna. El monto de esta transferencia se fija con base en la línea de pobreza extrema certificada por el DANE (valor de 2023, ajustado por inflación cada año) (Casas, 2024). Este pilar expande y reemplaza el antiguo programa Colombia Mayor, ampliando su cobertura en un 24% más beneficiarios y casi triplicando el valor de la ayuda mensual a los adultos mayores vulnerables (Alayón, 2023). Su objetivo central es garantizar un ingreso mínimo para subsistencia en la vejez, reduciendo dramáticamente los niveles de pobreza en este grupo poblacional.

Pilar Semicontributivo (beneficio económico periódico vitalicio): Orientado a quienes cotizaron al sistema durante su vida laboral, pero no cumplieron los requisitos para una pensión contributiva al llegar a la edad de retiro. En concreto, cubre a los trabajadores que acumularon entre 300 y 1.000 semanas de cotización sin alcanzar las 1.300 requeridas para pensión, y que no se encuentren en situación de pobreza extrema (pues estos últimos irían al pilar solidario) (BlogBancolombia, 2024).

⁵³ Beneficio para madres con hijos en el sistema de pensiones: Como reconocimiento a su trabajo no remunerado, las mujeres que alcancen la edad de jubilación, pero no tengan las 1.300 semanas mínimas cotizadas, podrán reducir el requisito en 50 semanas por cada hijo (biológico o adoptado), hasta un máximo de 3 hijos. Esto les permitirá pensionarse con un mínimo de 1.150 semanas cotizadas. Adicionalmente, el número total de semanas requeridas disminuirá gradualmente, llegando a 1.000 semanas en el año 2036.

A este grupo se le otorgará una renta vitalicia proporcional a sus aportes, financiada por sus recursos acumulados y complementada por el Estado. El pilar semicontributivo incorpora también a los ahorradores del programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), integrando esos pequeños ahorros para generar un ingreso vitalicio. Colpensiones administrará este pilar y reconocerá las prestaciones correspondientes (Casas, 2024).

Cabe resaltar que el diseño incluye un subsidio estatal adicional sobre el saldo acumulado, diferenciado por género (se ha mencionado un subsidio del 20% para hombres y 30% para mujeres sobre sus aportes) para mejorar el rendimiento de estos ahorros.

Este pilar semicontributivo es crucial, pues se estima que aproximadamente la mitad de los trabajadores colombianos podrían terminar beneficiándose de él en el futuro aquellos que cotizan algo, pero no lo suficiente para una pensión completa, ni califican como pobres extremos (Casas, 2024). En resumen, el pilar semicontributivo evita que quienes hicieron esfuerzos de cotización moderados queden sin ningún ingreso en la vejez.

Pilar Contributivo (pensión integral de vejez): Es el pilar para los trabajadores formales actuales (asalariados, independientes y servidores públicos) y futuros, en el cual se accede a la pensión de vejez contributiva. Este pilar unifica los aportes obligatorios bajo un esquema de dos componentes complementarios:

- **Componente de Prima Media (Colpensiones):** Recibe las cotizaciones sobre el ingreso hasta 2,3 salarios mínimos mensuales (SMMLV) de cada afiliad. Funciona bajo reparto simple (pago de pensiones con las contribuciones corrientes) con prestación definida; los aportes van a un fondo común administrado por Colpensiones, que financia las pensiones actuales y futuras en este componente (Función pública, 2025).
- **Componente de Ahorro Individual (ACCAI, administradoras privadas):** Recibe la porción del ingreso base de cotización que exceda 2,3 SMMLV, hasta el tope máximo de 25 SMMLV. Es decir, para salarios medios y altos, todo ingreso por encima del umbral (2,3) se destina a una cuenta individual de capitalización, administrada por una AFP (ahora llamada Administradora del Componente Complementario de Ahorro Individual, ACCAI). En esta cuenta, los recursos se invierten y acumulan a nombre del afiliado, para complementar la pensión (Función pública, 2025).

En el pilar contributivo unificado, cada afiliado cotiza el 16% de su salario (como antes), pero ahora sus aportes se distribuyen automáticamente: primero al componente público hasta el umbral (2,3 SMMLV) y el resto (si lo hay) al componente individual privado. De este modo se elimina la antigua elección de régimen (Colpensiones vs. AFP): todos cotizan en ambos componentes según su ingreso, integrados en un solo sistema.



La pensión que obtendrá el trabajador provendrá de la suma de las prestaciones de ambos componentes (una parte definida por Colpensiones más una parte de renta derivada de su cuenta individual), siempre que cumpla los requisitos de edad (57 mujeres, 62 hombres se mantienen iguales) y semanas cotizadas (Función pública, 2025).

Este pilar contributivo con componente público y privado combinados es administrativamente centralizado en Colpensiones para el reconocimiento de derechos: Colpensiones actúa como eje del sistema, no sólo gestionando el régimen de prima media sino también coordinando las transferencias de las cuentas individuales al momento de pensionarse y asumiendo funciones de pago en los pilares solidario y semicontributivo.

Cabe destacar que la ley crea un Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, nutrido por los excedentes de cotización y manejado por el Banco de la República, con el fin de invertir esos recursos y garantizar el pago futuro de las pensiones de la generación cotizante (es una reserva técnica para respaldar obligaciones). En suma, el pilar contributivo reformado combina solidaridad y ahorro: asegura una base común para todos en Colpensiones y, a la vez, mantiene el ahorro individual para ingresos superiores, buscando un equilibrio entre la protección pública y la capitalización privada.

Pilar de Ahorro Voluntario: Corresponde a los aportes voluntarios complementarios que deseen hacer los afiliados, adicionales a las cotizaciones obligatorias. Se trata esencialmente del mismo esquema de ahorro voluntario que existía antes en los fondos privados o mecanismos financieros (por ejemplo, cuentas de AFP voluntarias, fondos privados de pensión voluntaria, seguros, etc.), destinado a mejorar el monto de la pensión o la calidad de vida en la vejez (BlogBancolombia, 2024).

Este pilar no sufre cambios sustanciales con la reforma los ahorros voluntarios continúan siendo administrados por las instituciones financieras bajo las reglas de siempre, y se mantienen fuera del ámbito obligatorio del sistema general. La ley enfatiza que estos aportes voluntarios siguen siendo propiedad privada del afiliado, inembargables y no sujetos a las normas del régimen general (dado que son independientes y extra-sistema). En la práctica, el pilar voluntario sigue brindando a quienes pueden ahorrar la posibilidad de obtener ingresos adicionales en la vejez.

- **Comparación con el sistema pensional anterior**

La reforma pensional transforma profundamente la estructura vigente desde la Ley 100 de 1993. A continuación, se comparan los elementos clave del sistema anterior versus el nuevo sistema de pilares establecido por la Ley 2381 de 2024:

Esquema general: Antes de la reforma, como ya se ha mencionado, el sistema pensional colombiano estaba compuesto por dos regímenes contributivos separados y excluyentes (RPM y RAIS), donde cada afiliado debía escoger entre uno u otro, con la posibilidad de trasladarse bajo ciertas condiciones legales. Con la entrada en vigor de la Ley 2381 de 2024, se elimina esta dualidad. En su lugar, se establece un único régimen contributivo de naturaleza multipilar, que combina componentes públicos y privados de forma complementaria. Todos los cotizantes aportan a Colpensiones por lo menos hasta 2,3 SMMLV de su salario, garantizando una base solidaria común, y solo quienes ganan por encima de ese umbral cotizan adicionalmente a una cuenta individual (antes, quienes estaban en Colpensiones no ahorran nada en cuentas individuales, y viceversa). En esencia, el nuevo modelo multipilar sustituye al esquema anterior de competencia entre RPM y RAIS por un esquema integrado y colaborativo.

Cobertura no contributiva: Bajo el sistema anterior, la protección para los adultos mayores sin pensión se limitaba al programa Colombia Mayor, que otorgaba un subsidio modesto (aprox. 80 mil pesos mensuales) a una parte de los adultos mayores pobres (alrededor de 1,8 millones de beneficiarios en 2023).

La reforma reemplaza Colombia Mayor por el Pilar Solidario, ampliando su alcance y monto. Ahora, todos los adultos mayores en condición de pobreza extrema o pobreza recibirán una renta básica equivalente a la línea de pobreza extrema (223 mil pesos en 2024, aproximadamente el triple del subsidio anterior). Se estima que el número de beneficiarios subirá a 2,3 millones de adultos mayores, cubriendo cerca del 100% de la población mayor vulnerable. En términos de cobertura social, el nuevo sistema promete universalizar la protección básica en la vejez, mientras que antes al menos la mitad de los mayores no tenían ni pensión ni subsidio alguno.

Beneficios para cotizantes que no logran pensión: En el régimen previo, si un trabajador no alcanzaba a reunir las 1.300 semanas requeridas antes de la edad de pensión, no tenía derecho a pensión ni a ninguna renta periódica; únicamente podía solicitar la devolución de sus aportes (RAIS) o una indemnización sustitutiva (RPM) como pago único, quedando luego sin ingresos de por vida.

La reforma crea el Pilar Semicontributivo, que asegura una renta vitalicia proporcional a aquellos que cotizaron una cantidad significativa mayor o igual de 300 semanas, pero insuficientes para pensionarse.

Esto representa un cambio sustancial: el sistema anterior no reconocía beneficios periódicos a quienes cotizaron parcialmente, mientras que el nuevo sistema sí lo hará, evitando que esas personas queden desprotegidas en la vejez. Además, se integran los BEPS (antes voluntarios) de forma que incluso ahorros pequeños den derecho a una renta vitalicia complementaria.

Aportes y financiamiento: No cambia la tasa de cotización (se mantiene en 16% del salario, con 12% a cargo del empleador y 4% del trabajador en empleos formales). Sin embargo, cambia la distribución y destino de los aportes. Antes, en el RAIS el 100% de la cotización de un afiliado iba a su cuenta individual, y en el RPM el 100% iba al fondo común de Colpensiones; ahora, en el nuevo modelo, para todos los afiliados una parte va al fondo común y otra a ahorro individual, según el nivel salarial.

Esto implica también que los subsidios implícitos cambian: previamente, Colpensiones otorgaba pensiones financiadas parcialmente por el Estado, con subsidios altos para quienes lograban pensionarse con salarios altos; la reforma reduce esos subsidios porque solo hasta 2,3 SMMLV hay aporte al reparto (por encima de ese nivel, el afiliado financia su pensión con su ahorro).

Aunque no se eliminan por completo los subsidios a pensiones altas en el RPM, sí se reducen considerablemente, atenuando la regresividad del esquema público. Adicionalmente, la ley impone cotizaciones adicionales al Fondo de Solidaridad Pensional para ingresos superiores a 4 SMMLV, aumentando la solidaridad del sistema.

Administración y roles institucionales: En el sistema anterior, Colpensiones manejaba únicamente el RPM y las AFP manejaban el RAIS; además, el programa Colombia Mayor era operado por Prosperidad Social (fuera de Colpensiones) y BEPS por Colpensiones, pero de forma separada del régimen general. La reforma fortalece el rol de Colpensiones como columna vertebral del sistema: Colpensiones ahora administrará no solo el componente de prima media, sino también será responsable de reconocer y pagar las prestaciones del pilar solidario y semicontributivo, integrando bajo una misma entidad pública la gestión de casi todos los beneficios de vejez (con excepción de las cuentas individuales voluntarias).

Esto podría mejorar la coordinación y trazabilidad, aunque supone un desafío operativo. Por otro lado, se crea una nueva figura de administradoras (ACCAI) para gestionar los fondos privados obligatorios, pero estas siguen siendo básicamente las AFP existentes con otro rol.

Un cambio notable es la inclusión del Banco de la República en la administración del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo: el banco central custodiará e invertirá los recursos acumulados, garantizando una gestión técnica y aislada de vaivenes políticos, algo que no existía antes (no había un fondo de reserva similar en el RPM). Esto surge como una medida para asegurar mayor transparencia y confianza en el manejo de los ahorros colectivos de largo plazo.

Edad y semanas de pensión: La edad de jubilación no cambia con la reforma (se mantiene en 62 años para hombres y 57 para mujeres, como establecía la Ley 100/93). Los requisitos de semanas cotizadas para una pensión contributiva plena siguen siendo básicamente 1.300 semanas; sin embargo, la reforma introdujo importantes flexibilizaciones para las mujeres.

En el sistema anterior hombres y mujeres requerían 1.300 semanas, sin excepciones. Con la nueva ley, a partir de 2025 las mujeres verán disminuir gradualmente el mínimo de semanas requeridas de 1.300 a 1.000 se reducen 25 semanas por año, llegando a 1.000 semanas exigidas en 2036. Adicionalmente, se creó un beneficio para madres: las mujeres que alcancen la edad de pensión sin completar las semanas podrán descontarse 50 semanas por cada hijo que hayan tenido o adoptado (hasta máximo 3 hijos, es decir, hasta 150 semanas menos), requiriendo como mínimo 850 semanas cotizadas.

Estas medidas reconocen las lagunas laborales por maternidad y cuidado, y representan un avance en equidad de género frente al régimen anterior (que no contemplaba ningún alivio de semanas para las mujeres). También se incorpora la figura de “pensión familiar”, permitiendo que cónyuges o parejas sumen sus semanas para alcanzar conjuntamente la pensión si individualmente no lo logran— algo que la Ley 100 ya había introducido parcialmente en 2012, pero ahora se consolida.

En síntesis, en el nuevo sistema las mujeres tendrán requisitos más flexibles comparado con antes, y existen alternativas para quienes no cumplen requisitos (pilar semicontributivo o prestación anticipada proporcional) en vez de dejarlos sin nada.

Régimen de transición: Como en reformas anteriores, la Ley 2381 estableció normas de transición para proteger los derechos adquiridos. En el sistema anterior, muchos afiliados estaban próximos a cumplir requisitos bajo las reglas antiguas. La reforma define que las mujeres con ≥ 750 semanas cotizadas al 1 de julio de 2025 y los hombres con ≥ 900 semanas cotizadas a esa fecha podrán pensionarse con las condiciones de la ley anterior (Ley 100/1993), es decir, no se les aplicará el nuevo esquema de pilares. Esto garantiza que quienes estuvieran cerca de jubilarse no se vean afectados negativamente por el cambio de reglas.

Para el resto de afiliados, la transición implica que a partir de julio de 2025 sus cotizaciones se redirigirán según el nuevo sistema (con el umbral 2.3 SMMLV, etc.), pero se respetan los tiempos ya cotizados.



Cabe señalar que los regímenes pensionales especiales y exceptuados (como el de fuerzas militares, magisterio anterior a 2010, entre otros) no fueron modificados por esta reforma – la ley explícitamente no aplica a esos regímenes especiales, por lo que continúan con sus normas propias. Esto ha sido objeto de debate, pues dichos regímenes suelen ser los de mayores beneficios y costos, pero quedaron fuera del alcance de la Ley 2381.

En resumen, el nuevo sistema de pilares transforma un esquema dual y excluyente en uno integrado y solidario. Amplía el campo de protección (antes restringido principalmente a quienes lograban pensionarse o a un subsidio pequeño para algunos pobres) hacia una cobertura más amplia de prestaciones: desde una renta básica para todos los adultos mayores pobres, pasando por pensiones proporcionales para cotizantes parciales, hasta las pensiones completas para quienes cumplan los requisitos. También redistribuye cargas y beneficios: se reducen subsidios a altos ingresos y se incrementa la ayuda a quienes antes no recibían nada. No obstante, algunos aspectos estructurales permanecen (edad de retiro igual, regímenes especiales intactos), reflejando las limitaciones políticas de la reforma. La **tabla 14** ilustra un resumen un análisis comparativo enfocado en los beneficios para el afiliado, sin abordar el tema de sostenibilidad fiscal.

Tabla 14. Comparación entre sistemas

Aspecto	Régimen de Prima Media (RPM) Colpensiones (Público)	Régimen de Ahorro Individual (RAIS) Fondos Privados	Nuevo Sistema de Pilares Ley 2381 de 2024
Tipo de esquema	Beneficio definido (pensión según fórmula estatal). Fondo común de reparto.	Contribución definida (cuenta individual con ahorros invertidos).	Mixto: parte de Beneficio Definido (pilar público) + parte de Contribución Definida (componente complementario privado).
Administración	Pública, administrado por Colpensiones (entidad estatal).	Privada, administrado por AFPs (Porvenir, Colfondos, Protección, etc.) bajo supervisión de la SFC.	Mixta: Colpensiones administra el pilar público (hasta 2.3 SML) y AFP privadas gestionan aportes sobre excedentes >2.3 SML. Banco de la República invertirá los recursos del pilar público.
Requisitos para pensión de vejez	Edad: 57 años (mujeres) / 62 años (hombres); Semanas cotizadas: 1.300 semanas (25 años).	Edad: 57 (M) / 62 (H); Semanas: 1.150 semanas para tener derecho a pensión mínima garantizada. (Posible pensión anticipada si el capital ahorrado financia >110% de 1 SML).	Edad: 57 (M) / 62 (H) sin cambio; Semanas cotizadas: 1.300 semanas para la pensión contributiva (se equipará la exigencia, +150 semanas vs. Antiguo RAIS). Si no cumple semanas a los 60/65 años (M/H), accede a pilar semicontributivo (subsidio).
Cálculo del monto de pensión	Fórmula de beneficio definido: promedio salarial últimos 10 años (IBL) indexado, con tasa de reemplazo ~65% para 1.300 semanas, incrementando 1.5% por cada 50 semanas extra hasta 80% máxima Pensión vitalicia, 13 pagas al año. Ejemplo: 1.300 semanas con sueldo promedio 2 SML - pensión ≈ 1.25–1.3 SML (se eleva a 1 SML si cálculo resulta menor al mínimo legal).	Basado en ahorro acumulado + rendimientos: el afiliado tiene una Cuenta de Ahorro Individual (CAI). El monto depende del capital final: puede optar por Retiro Programado (retiros periódicos de la cuenta) o Renta Vitalicia (compra de un seguro de por vida). No hay pensión estatal garantizada excepto si aplica garantía mínima. Ejemplo: Cotizar ~30 años con salario 2 SML acumula ~capital para 1 SML de pensión.	
Modalidad de pensión	Pensión vitalicia definida por ley, pagada por Colpensiones (el Estado responde incluso si el fondo común es deficitario). Incluye pensión de invalidez y sobrevivientes con requisitos legales. No hay elección sobre inversiones.	Pensión de vejez depende de la rentabilidad de los fondos invertidos. El afiliado puede elegir el tipo de fondo (conservador, moderado o mayor riesgo) según su perfil para buscar mayor rentabilidad. Incluye seguro previsional obligatorio para invalidez y sobrevivencia (cubierto con parte de los aportes).	
Flexibilidad y retiro anticipado	Rigidez: No es posible pensionarse antes de la edad legal, sin importar el monto cotizado (salvo regímenes especiales o invalidez). Debe cumplir edad y semanas.	Flexibilidad: Posible retiro anticipado si el capital acumulado alcanza a financiar pensión ≥ 110% del salario mínimo (no requiere edad específica). En la práctica, solo quienes cotizaron montos elevados lo logran; para salarios bajos la opción de pensión anticipada "se desvanece" al necesitar la garantía mínima (edad+semanas).	
Herencia y devolución de aportes	Devolución de aportes: Si no cumple 1.300 semanas, se recibe una indemnización equivalente a aportes ajustados por inflación (bajo rendimiento). Si el afiliado fallece sin causahabientes con derecho, no hay "herencia" del fondo común (los aportes quedan en el sistema). Solo hay pensión de sobrevivientes para beneficiarios legales (cónyuge, hijos, etc.).	Heredabilidad del ahorro: Si el afiliado fallece, el saldo de la cuenta individual se transfiere a beneficiarios legales y, a falta de estos, a herederos hasta 5º grado. Si el afiliado no logra pensión, se hace devolución de saldos: recibe todos sus ahorros acumulados más rendimientos generados, lo cual suele ser "muchísimo mayor" que la devolución en RPM.	
Garantía de pensión mínima	El Estado garantiza que ninguna pensión de vejez sea inferior a 1 Salario Mínimo Legal (SML). Si el cálculo por fórmula da <1 SML, Colpensiones la incrementa al mínimo. Si no cumple semanas, no hay pensión (solo devolución aportes).	Existe el Fondo de Garantía de Pensión Mínima: si al cumplir edad y ≥1150 semanas el saldo no alcanza para una renta vitalicia de 1 SML, el Estado subsidia el faltante para otorgar una pensión mínima vitalicia. (En ese caso, se debe igualmente tener 57/62 años, por lo que la ventaja del retiro a cualquier edad no aplica para salarios bajos).	
Nuevo Pilar Solidario Semicontributivo	No aplicable (bajo Ley 100 solo existía programa Colombia Mayor aparte del sistema general).	No aplicable (RAIS previo no contemplaba subsidios distintos a garantía mínima).	Pilar Semicontributivo: si al llegar a 60 (M) o 65 (H) años no cumple 1.300 semanas, sus aportes no se devuelven en un pago único, sino que recibe una renta vitalicia BEPS proporcional. Puede alcanzar hasta ~80% de 1 SML según semanas cotizadas o capital acumulado. (Esto evita dejar al adulto mayor sin ingreso: convierte los ahorros en un pago mensual de por vida, complementado con recursos públicos).
Nivel esperado de pensión	Depende del historial salarial y semanas: con 1.300 semanas suele ser ~65% del salario promedio. Cotizaciones adicionales pueden elevar la tasa de reemplazo hasta 80% (máximo). Está sobresubsidiado para ingresos bajos: quien cotiza siempre 1 SML recibe pensión de 1 SML (100% reemplazo, gracias al mínimo garantizado). Ingresos medios y altos logran reemplazos de ~60–80%. Ej: 30 años cotizando 4 SML pensión ~2.8 SML (~70% del ingreso).	Depende del ahorro y rentabilidad lograda: sin subsidios implícitos, la tasa de reemplazo suele ser menor que en RPM para mismos aportes. Ejemplos típicos: 30 años cotizando 2 SML pensión ~1 SML (~50% del ingreso); 4 SML ~2 SML (50%). La rentabilidad histórica ha promediado ~8% nominal (~3–4% real), y el 95% de afiliados estaría mejor en fondos privados según AFP Porvenir (por la menor probabilidad de completar las semanas en Colpensiones). No obstante, quienes sí logran las semanas en Colpensiones suelen obtener pensiones más altas que en RAIS con los mismos aportes.	Para salarios hasta 2.3 SML, el resultado es similar al RPM (pues cotizan todo a Colpensiones). Para salarios mayores, el afiliado obtiene una combinación: una pensión pública por el tramo hasta 2.3 SML + una pensión adicional financiada por su cuenta individual sobre el excedente salarial. En general, el nuevo esquema ofrece pensiones superiores a las del antiguo RAIS puro, pero algo inferiores a las que otorgaría Colpensiones si el afiliado hubiera cotizado todo su salario allí. Ej: ~30 años a 4 SML Colpensiones viejo ≈2.84 SML, RAIS ≈2.0 SML, Nuevo Pilar ≈2.5 SML (suma del componente público + privado, cálculo aproximado).

Fuente: Elaboración propia.

- **Posibles efectos en cuanto a cobertura y sostenibilidad de la Ley 2381/2025**

En el marco de la Ley 2381/2025, el nuevo esquema de pilares propone una expansión significativa del componente solidario, orientado a garantizar transferencias a una población vulnerable que había sido excluida del sistema. Paralelamente, la sostenibilidad financiera ha sido un eje central en el rediseño institucional, dado el elevado costo que implicaba el déficit del régimen de prima media para las finanzas públicas. Las medidas adoptadas por la reforma aspiran a reducir gradualmente la presión fiscal y el pasivo pensional a largo plazo.

A continuación, se analiza cómo estas modificaciones podrían impactar, en términos cuantitativos y cualitativos, tanto el nivel de cobertura como la viabilidad económica del sistema en el mediano y largo plazo.

Cobertura: Uno de los objetivos más importantes era aumentar la cobertura de la seguridad social en la vejez. Colombia tenía un grave problema de baja cobertura: apenas 25,5% de los adultos mayores tenían una pensión contributiva antes de la reforma (Rodríguez V. , 2023), y cerca de la mitad no recibía ni pensión ni subsidio.

La reforma ataca este problema principalmente extendiendo la cobertura de los subsidios y beneficios no contributivos. Con el Pilar Solidario, la cobertura de apoyo estatal llegará a más de 2,3 millones de mayores (vs 1,8 millones en Colombia Mayor), cubriendo prácticamente a toda la población adulto mayor en pobreza identificada.

Asimismo, con el Pilar Semicontributivo, en el mediano y largo plazo muchas personas que hoy no alcanzarían pensión al llegar a la tercera edad podrán al menos recibir una renta vitalicia (aunque sea pequeña), en lugar de quedarse sin nada.

Esto implica que la cobertura total de protección en la vejez (sea pensión completa o renta básica/vitalicia) aumentará considerablemente, tendiendo a la universalización de algún ingreso para la vejez. En términos inmediatos, el Estado proyecta que la reforma elevará la proporción de adultos mayores con algún ingreso de protección social a cerca de 63% (sumando pensionados y nuevos beneficiarios solidarios) inicialmente, y se espera que siga aumentando conforme más cohortes se acojan al semicontributivo.

No obstante, hay matices: la cobertura de cotizantes activos y eventualmente de pensiones contributivas plenas dependerá de factores externos a la reforma, como el crecimiento del empleo formal. La ley por sí sola no garantiza que más personas coticen lo suficiente para obtener pensión. De hecho, críticos señalan que la reforma por sí misma no aumenta la cobertura de pensiones contributivas, sino que amplía la cobertura de subsidios para quienes no se pensionan (Asofondos, 2024). En otras palabras, seguiremos enfrentando la realidad de que quizás solo alrededor de 1/4 o 1/3 de los trabajadores logren una pensión convencional, a menos que mejoren las tasas de formalidad laboral.

Lo positivo es que aquellos que queden por fuera de la pensión ahora estarán cubiertos por los nuevos pilares, pero la proporción de adultos mayores con una pensión autofinanciada no necesariamente subirá mucho con esta reforma.

En síntesis, la cobertura entendida como “porcentaje de la población con ingresos en la vejez provenientes del sistema” sí aumentará sustancialmente (gracias a solidario y semicontributivo), pero la cobertura en cuanto a “porcentaje de trabajadores que logran pensionarse” podría mantenerse baja si persiste la informalidad. De todas formas, desde una perspectiva de bienestar social, más ciudadanos estarán cubiertos por algún mecanismo de protección que antes no existía para ellos, lo que es un avance significativo en cobertura efectiva.

Sostenibilidad financiera: La sostenibilidad financiera del sistema pensional fue uno de los ejes más discutidos durante la formulación de la Ley 2381 de 2025. Antes de la reforma, el régimen de prima media administrado por Colpensiones representaba una elevada carga fiscal, con un déficit estimado entre el 3% y el 4% del PIB anual y un pasivo pensional de largo plazo calculado en 67,5% del PIB (valor presente de los déficits futuros), en ausencia de cambios estructurales. La reforma busca aliviar parte de esta presión mediante varias medidas que, según el Ministerio de Hacienda, permitirían reducir dicho pasivo entre 7 y 12 puntos del PIB, llevándolo a un 55,2% del PIB en valor presente (Hurtado, 2023).

Entre los mecanismos adoptados destacan: (i) la integración de nuevos flujos de cotización a Colpensiones, ya que ahora todos los afiliados aportan hasta 2,3 salarios mínimos al fondo público, fortaleciendo sus ingresos; (ii) la reducción parcial de subsidios a pensiones altas, disminuyendo así el gasto futuro del RPM; y (iii) la creación del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, que permitirá invertir los excedentes actuales y generar rendimientos para financiar obligaciones futuras.

Gracias a estos cambios, Colpensiones recibirá recursos adicionales que antes se destinaban a las AFP, lo que generará un superávit transitorio de cotizaciones que podrá ser ahorrado. Proyecciones oficiales indican que dicho fondo podría acumular aproximadamente \$124 billones (a precios de 2023) hacia 2030, constituyendo una reserva fiscal relevante (Alayón, 2023). Este ahorro, que se invertirá principalmente en títulos públicos (TES), contribuirá a preservar el ahorro nacional y a cubrir compromisos pensionales sin depender totalmente del presupuesto general, mejorando así la sostenibilidad macroeconómica (Forbes Staff, 2023).

No obstante, diversos expertos advierten que la sostenibilidad de largo plazo sigue siendo incierta. La transición demográfica caracterizada por baja natalidad y aumento en la esperanza de vida implicará que, en unas décadas, el número de pensionados crecerá más rápido que el de cotizantes, ejerciendo presión sobre las finanzas públicas.

Según (Asofondos, 2024), el nuevo esquema de reparto ampliado podría volverse insostenible en este escenario. Incluso el propio gobierno reconoce la necesidad de revisar nuevamente el sistema hacia 2039, considerando estas tendencias poblacionales.

Además, se ha señalado que el Fondo de Ahorro cubrirá solo una fracción de los aportes (alrededor del 22%, según Asofondos), lo que limita su capacidad para contener el déficit en el largo plazo. De hecho, estimaciones proyectan que este fondo podría agotarse alrededor de 2062, lo que significaría que las generaciones más jóvenes podrían enfrentar nuevamente un sistema en desequilibrio (Asofondos, 2024). A esto se suman costos adicionales subestimados, como los derivados de la pensión anticipada para mujeres con 850 semanas, la conversión de pensiones por invalidez en pensiones de vejez a cargo de Colpensiones, o los regímenes especiales incluidos en la ley (campesinos, grupos étnicos, entre otros), cuyos impactos fiscales no habrían sido plenamente contemplados en el aval fiscal.

Asimismo, el centro de estudios Fedesarrollo realizó cálculos actuariales independientes y advirtió que la reforma conlleva mayores costos de lo que sugieren las cifras oficiales. Inicialmente, en marzo de 2023 Fedesarrollo proyectó un aumento de 30,2 puntos del PIB en el pasivo pensional con la reforma, contrario a la reducción que planteaba Minhacienda.

Sus estimaciones diferían porque incluían todos los pilares del nuevo sistema. En un análisis actualizado tras la aprobación de la ley, Fedesarrollo calculó que el valor presente neto (VPN) del sistema de protección a la vejez aumentará en torno a 60 puntos del PIB debido a la reforma (horizonte 2024-2100) (Mercado, 2024).



Este incremento se desagrega en aproximadamente 17,7% del PIB por el pilar solidario, 16,0% por el pilar semicontributivo y 26,3% por el pilar contributivo (Fedesarrollo, 2023). Aun utilizando supuestos más conservadores (por ejemplo, mayor tasa de descuento), Fedesarrollo estima un impacto fiscal cercano a 45 puntos del PIB adicionales, en línea con las propias cifras de Minhacienda, pero solo considerando tasas de interés altas. Fedesarrollo cuestionó que el Gobierno inicialmente omitiera el costo pleno del pilar solidario –el más oneroso, con unos 12,5 puntos del PIB– en sus proyecciones (Fedesarrollo, 2023). También señaló que limitar el análisis oficial al año 2070 subestima los desequilibrios posteriores, dado que hacia 2100 el sistema sería más deficitario por el envejecimiento poblacional.

Por otra parte, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) encargado de vigilar la sostenibilidad fiscal corroboró muchos de estos riesgos. En su análisis técnico (junio 2024), el CARF estimó que la reforma aumentará el VPN de las transferencias del Gobierno a Colpensiones en ~62,3% del PIB al año 2100 (CARF, 2024).

Esto refleja obligaciones fiscales significativamente mayores en el largo plazo. Según el CARF, el gasto público en pensiones (actualmente ~6% del PIB) tenderá al alza y Colpensiones requerirá transferencias crecientes, pasando de un apoyo del Gobierno de 1,3% del PIB en 2025 a cerca de 3,8% del PIB en 2063-2065 (CARF, 2024).

De hecho, proyecta que para 2065 el gasto total en pensiones subirá a ~7,8% del PIB (frente al ~6% actual), momento en que se necesitarán recursos fiscales adicionales por 1,8% del PIB para cubrir los pagos en Colpensiones. Un fondo de ahorro público ayudará a aliviar cargas en las primeras décadas, pero se agotaría hacia 2062, tras lo cual el déficit anual del pilar público se amplificaría en ~2,5% del PIB cada año (CARF, 2024).

El CARF advirtió que reducir subsidios a pensiones altas mejora la equidad individual, pero al extender un beneficio básico a millones de nuevos adultos mayores, la masa total de subsidios estatales aumenta sustancialmente. Estos hallazgos plantean interrogantes sobre la sostenibilidad bajo la regla fiscal: para cumplir las metas de deuda/PIB, futuros gobiernos podrían requerir reformas tributarias o ajustes en beneficios (CARF, 2024).

En otras palabras, aunque la reforma pensional colombiana de 2024 amplía la cobertura y alivia desigualdades, sus cálculos actuariales sugieren un impacto fiscal elevado medido en decenas de puntos del PIB en valor presente que podría tensionar las finanzas públicas en las próximas décadas.

Los hacedores de política deberán monitorear estos costos y quizás complementar la reforma con medidas que aseguren la sostenibilidad del sistema previsional sin vulnerar la regla fiscal ni cargar injustamente a las generaciones futura.

Desde otra perspectiva, también se ha alertado sobre los efectos de la reforma en el mercado de capitales y el ahorro privado. Al canalizar un mayor volumen de cotizaciones hacia Colpensiones, se reduce el flujo de recursos hacia los fondos privados administrados por las AFP, los cuales han sido actores clave en la inversión institucional. Asofondos sostiene que cerca del 82% de los afiliados aquellos que ganan hasta cuatro salarios mínimos y que no están en régimen de transición dejarán de cotizar a las AFP, perdiendo así las altas rentabilidades históricas de estos fondos, lo que podría traducirse en pensiones más bajas para la clase media en el futuro (Asofondos, 2024).

Esta redistribución del ahorro también podría debilitar el mercado de capitales nacional y restringir la disponibilidad de crédito, aunque se espera que el nuevo fondo público, al invertir en TES, compense parcialmente la reducción de demanda privada por deuda pública. En todo caso, el sistema se reconfigura: el Estado adquiere un mayor control sobre los recursos previsionales, mientras que el sector privado ve reducido su protagonismo, con implicaciones en términos de eficiencia, diversificación del riesgo y rentabilidad.

Frente a este panorama, las opiniones expertas están divididas. Economistas como César Tamayo Tobón, Decano de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno de la Universidad EAFIT, argumentan que mantener y expandir un régimen de reparto bajo condiciones demográficas adversas es insostenible, y abogan por sistemas más orientados al ahorro individual con subsidios focalizados (Casas, 2024). En contraste, otros como Oliver Pardo, director del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, consideran viable un modelo mixto con un fondo público bien gestionado y subsidios controlados, aunque también reconocen los desafíos técnicos y de implementación (Casas, 2024).

En conclusión, la reforma introduce mejoras relevantes en el corto y mediano plazo: incrementa los ingresos del sistema, ralentiza el crecimiento del pasivo pensional, y establece una reserva de ahorro. Sin embargo, no resuelve completamente la sostenibilidad de largo plazo. De mantenerse las actuales dinámicas demográficas y la alta informalidad laboral, será necesario en el futuro adoptar nuevas reformas como aumentar la edad de jubilación, elevar las cotizaciones o reforzar los aportes fiscales para garantizar la viabilidad del sistema (Asofondos, 2023).

El propio Gobierno ha reconocido este hecho, afirmando que la reforma actual es un avance importante, pero no una solución definitiva.

En el corto plazo, el impacto fiscal es manejable, con un costo neto estimado de 0,24% del PIB anual para financiar el Pilar Solidario, compensado en parte por los ahorros en subsidios altos y con la expectativa de que mayores ingresos tributarios y reasignación de subsidios cubran dicho gasto (Escobar J. , 2023). En última instancia, la sostenibilidad dependerá de factores macroeconómicos clave: crecimiento del empleo formal, fortalecimiento salarial, y la capacidad institucional para preservar el ahorro acumulado con eficiencia y responsabilidad intergeneracional.

Tabla 15. Efectos esperados de la reforma en diversos indicadores

Indicador clave	Antes de la reforma	Después de la reforma
Pasivo pensional de largo plazo (VPN al 2070, % del PIB)	67,5% del PIB	55,2% del PIB (baja 12 pts PIB)
Cobertura pensional (adultos mayores con pensión)	25,5% de adultos mayores	25% (sin cambio inmediato en pensión contributiva)
Cobertura protección vejez (pensión + subsidio)	50% (pensión 25% + subsidio 24%)	63% estimado inicial (pensión 25% + subsidio 38%) y creciente con semicontributivo
Beneficiarios subsidio vejez estatal	1,7 – 1,8 millones (Colombia Mayor)	2,3 millones (Pilar Solidario) (sube 24% cobertura)
Monto subsidio mensual para mayores pobres	\$80.000 COP (Colombia Mayor)	\$223.000 COP (renta básica solidaria, 3 veces más)
Incidencia pobreza moderada (≥ 65 años)	30% (aprox., estimado)	Reducción >50%
Incidencia pobreza extrema (≥ 65 años)	10% (aprox., estimado)	Reducción >85%
Fondo de Ahorro Contributivo acumulado (2030)	No existía	\$124 billones COP (a precios 2023)
Ahorro de cotizaciones (porcentaje de aporte ahorrado)	0% (RPM) / 100% (RAIS) separados	22% del aporte total se capitaliza (resto financia pensiones actuales)
Año estimado de agotamiento del fondo de ahorro	N/A	2062 (estimado oficial)
Contribuyentes obligados en Colpensiones	6,5 millones (solo RPM afiliados)	14 millones (100% afiliados hasta 2,3 SMMLV)
Rentabilidad histórica fondos privados (promedio)	8-10% anual (real 5%)	(Riesgo): 82% afiliados perderían esa rentabilidad al cotizar en Colpensiones (podría reducir sus pensiones futuras)

Fuente: Elaboración propia.

La **tabla 15** sintetiza los principales efectos esperados de la Ley 2381 de 2025 sobre el sistema pensional colombiano, agrupando indicadores clave en materia fiscal, cobertura social y ahorro previsional. Uno de los resultados más relevantes es la reducción proyectada del pasivo pensional de largo plazo, que pasaría de 67,5% a 55,2% del PIB, una disminución de hasta 12 puntos porcentuales, atribuida al mayor flujo de cotizaciones hacia Colpensiones y al establecimiento del fondo de ahorro contributivo.

En términos de protección en la vejez, si bien no se prevén cambios inmediatos en la cobertura de pensiones contributivas (que se mantiene en torno al 25%), la ampliación del Pilar Solidario incrementaría significativamente la cobertura total (pensión más subsidio), pasando del 50% al 63% de los adultos mayores, con una tendencia creciente a medida que se consolide el pilar semicontributivo. El número de beneficiarios del subsidio estatal aumentaría de aproximadamente 1,8 a 2,3 millones de personas, y el monto mensual otorgado se elevaría de \$80.000 COP a \$223.000 COP, lo que representa una mejora sustancial en términos de ingreso básico para esta población.

Además, el redireccionamiento del ahorro desde los fondos privados hacia el pilar público puede tener implicaciones negativas. Cerca del 82% de los afiliados aquellos que ganan hasta cuatro salarios mínimos y no están en transición dejarían de cotizar al sistema de ahorro individual, perdiendo la posibilidad de obtener las tasas de rentabilidad históricas (8–10% nominal anual, 5% real), lo cual podría traducirse en pensiones futuras más bajas, especialmente para los segmentos de ingreso medio.

Finalmente, si bien el impacto fiscal directo de la reforma es relativamente moderado estimado en un costo neto anual de 0,24% del PIB para financiar el Pilar Solidario, su sostenibilidad dependerá de múltiples factores: el crecimiento del empleo formal, la disciplina en mantener los ahorros acumulados y, eventualmente, la adopción de nuevas medidas estructurales (Hurtado, 2023). Estas podrían incluir el aumento de la edad de jubilación, la revisión de semanas mínimas requeridas o el diseño de incentivos más eficaces para la cotización de trabajadores independientes e informales.

En síntesis, como evidencia la Tabla 4, la Ley 2381 de 2025 logra avances significativos en cobertura social y moderación del pasivo pensional, pero no resuelve de forma definitiva la sostenibilidad de largo plazo. Su éxito dependerá de su implementación técnica, del entorno macroeconómico y de la voluntad política para realizar futuras reformas que complementen esta transformación inicial.

- **Desafíos y recomendaciones de Ley 2381/2025 de reforma pensional.**

Pese a los avances que representa la Ley 2381 de 2025, el nuevo sistema pensional enfrenta una serie de desafíos importantes que requieren atención prioritaria. En primer lugar, está el reto de la implementación operativa en el corto plazo. Integrar bases de datos, trasladar masivamente afiliados a Colpensiones para aportes hasta 2,3 SMMLV, poner en marcha los pagos del Pilar Solidario, reglamentar el funcionamiento del componente semicontributivo y alistar la infraestructura institucional, todo antes de que finalice el 2025, supone una tarea monumental. Diversos expertos han advertido que el plazo de un año podría resultar insuficiente para ejecutar todos estos ajustes operativos sin contratiempos (Asofondos, 2024). Por ello, será fundamental que el Gobierno nacional, Colpensiones, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Trabajo, el DPS y demás entidades involucradas trabajen de forma articulada, fortaleciendo su capacidad administrativa para asegurar una transición ordenada y clara para los afiliados.

Un segundo desafío crítico es la sostenibilidad de largo plazo. Aunque la reforma reduce parcialmente el pasivo pensional y mejora la viabilidad financiera en el mediano plazo, no aborda de manera estructural factores de fondo como la transición demográfica y la informalidad laboral.

Colombia experimenta un rápido envejecimiento de su población, lo que implicará en las próximas décadas un aumento sustancial en el número de pensionados frente a un número estancado o decreciente de cotizantes. La reforma tampoco contempla un ajuste en la edad de jubilación, medida que muchos economistas consideran inevitable en un contexto de mayor longevidad. Asimismo, la alta informalidad laboral uno de los principales obstáculos estructurales sigue sin resolverse, lo que limita la base efectiva de cotizantes.

En este contexto, es previsible que el sistema requiera nuevos ajustes hacia 2035–2040. Sería prudente planificar desde ya medidas paramétricas graduales, como el aumento escalonado de la edad de retiro indexado a la esperanza de vida, así como políticas activas que fomenten la formalización laboral y el ahorro pensional voluntario, especialmente entre los jóvenes. La propia coordinadora ponente del proyecto reconoció en el Congreso que esta reforma representa un avance, pero no el final del proceso de transformación del sistema pensional colombiano.

En ese sentido, se recomienda establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación continua, como un comité técnico independiente que revise cada dos años la situación financiera del fondo de ahorro, la relación cotizante/pensionados, y los indicadores de cobertura. Esta instancia podría proponer ajustes correctivos antes de que las brechas estructurales se profundicen.

Desde la perspectiva de los afiliados, una de las críticas más recurrentes se refiere a la afectación *del ahorro privado y las pensiones futuras de la clase media y alta*. Al obligar a cotizar parcialmente en Colpensiones, muchos trabajadores perderán la propiedad directa sobre una porción de su ahorro que ahora será de reparto y la posibilidad de heredar ese capital a sus familiares, como ocurría bajo el esquema de cuentas individuales. Asofondos advierte que esta modificación podría traducirse en pensiones netas más bajas para estos grupos, en comparación con el modelo anterior (Asofondos, 2024). Si bien el Gobierno defiende que Colpensiones ofrece una rentabilidad implícita vitalicia, esta no es percibida como suficiente por todos los afiliados.

Para mitigar estas preocupaciones, sería aconsejable *fortalecer los incentivos al ahorro complementario voluntario*, ampliando los beneficios tributarios para quienes decidan aumentar su pensión futura, o promoviendo planes empresariales de pensión suplementaria. Las AFP, por su parte, pueden adaptarse ofreciendo nuevos productos de inversión de largo plazo, así como servicios de educación financiera, en la medida en que su negocio obligatorio se reduzca.

Un eje transversal en este proceso debe ser la *comunicación pedagógica y transparente* con la ciudadanía. Es crucial que los afiliados comprendan las reglas del nuevo sistema, sus derechos, beneficios y limitaciones. Por ejemplo, explicar que los aportes a Colpensiones no se “pierden”, sino que otorgan derechos pensionales reales, o que el fondo público invertirá los recursos de forma segura, aunque posiblemente con menor rentabilidad que los fondos privados. Una estrategia clara de educación previsional contribuiría a reducir la incertidumbre y alinear expectativas.

En el plano de la *equidad*, persisten también desafíos. Si bien la reforma incorpora avances en el reconocimiento de las trayectorias laborales femeninas (como la reducción de semanas para mujeres), otros aspectos permanecen sin reforma. Uno de los principales es el mantenimiento de regímenes especiales, especialmente el militar, que continúa generando altos costos fiscales y jubilaciones a edades tempranas. Si bien estos regímenes fueron políticamente intocables en esta reforma, su integración progresiva al sistema general debería ser una meta futura, en aras de la equidad y la sostenibilidad.

De igual forma, deberá revisarse a mediano plazo la estructura de subsidios implícitos en Colpensiones. Incluso con el tope de 2,3 SMMLV, persisten subsidios cruzados que pueden generar desequilibrios. Medidas como *disminuir gradualmente las semanas requeridas* (como ya se aplica para mujeres) o *ajustar la fórmula de cálculo de la pensión pública* podrían evaluarse, con el objetivo de mantener un sistema justo, pero también financieramente sólido.

Un último punto, clave para la viabilidad del nuevo modelo, es la *coordinación interinstitucional y la gobernanza del fondo de ahorro contributivo*. La reforma involucra a múltiples actores: Ministerio de Hacienda, Ministerio del Trabajo, Colpensiones, Superintendencia Financiera, DPS, *Banco de la República*, entre otros. Será necesario establecer reglas claras de inversión, lineamientos técnicos de gestión y reportes públicos periódicos que aseguren la transparencia y eviten el uso político de los recursos. El hecho de que el Banco de la República administre el fondo es positivo, pero se sugiere crear un comité técnico independiente, conformado por actuarios y expertos, que supervise su desempeño. Asimismo, la *Superintendencia Financiera* deberá reforzar la vigilancia tanto sobre Colpensiones como sobre las nuevas Administradoras Complementarias de Cuentas de Ahorro Individual (ACCAI), para garantizar que se protejan los intereses de los afiliados.

En síntesis, la reforma pensional de 2024, denominada “Cambio por la Vejez”, constituye un avance significativo en la construcción de un sistema más inclusivo, solidario y redistributivo. Sus efectos esperados en términos de reducción de la pobreza en la vejez, ampliación de cobertura y alivio parcial del pasivo pensional representan logros importantes en el plano social.

No obstante, el éxito de la reforma dependerá de su implementación efectiva, del fortalecimiento institucional y de la capacidad del Estado para gestionar los nuevos instrumentos creados. La sostenibilidad de largo plazo aún no está garantizada, y requerirá decisiones difíciles en el futuro, especialmente si persisten la informalidad y el envejecimiento acelerado de la población.



Agradecimientos



La elaboración de esta obra ha sido posible gracias al compromiso de los distintos sectores, instituciones y actores que reconocen la importancia estratégica de la protección social y del fortalecimiento permanente de la gestión pensional en el Distrito Capital.

Expresamos un reconocimiento especial al **Doctor Carlos Fernando Galán Pachón**, alcalde Mayor de Bogotá, cuya orientación como jefe de la administración distrital ha reafirmado la relevancia de consolidar políticas públicas que dignifican la vida de quienes han entregado su trabajo al servicio de la ciudad.

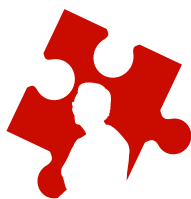
Agradecemos igualmente a los honorables miembros de la **Junta Directiva del FONCEP** y a nuestros **grupos de valor**, cuya participación activa constituye un pilar esencial para el fortalecimiento institucional y la confianza ciudadana.

De manera particular, extendemos nuestro agradecimiento a la **Organización Iberoamericana de Seguridad Social – OISS**, y en especial al **Dr. Gustavo Riveros Aponte**, Director del Centro de Acción Regional de la OISS para Colombia y el Área Andina, por su permanente acompañamiento, su experticia y su valioso aporte en la generación de conocimiento que nutre la excelencia de este trabajo.

Finalmente, esta obra se dedica con profundo respeto a las **pensionadas y pensionados del FONCEP y del país**, protagonistas de la historia social y laboral de nuestro distrito capital y nación, razón fundamental de los esfuerzos institucionales que aquí se consignan.



Referencias



- Acosta, J. (22 de 03 de 2024). Cifra de jubilados en Colpensiones subió 5 % en 2023. [www.portafolio.co](https://www.portafolio.co/mis-finanzas/jubilacion/cifra-de-jubilados-en-colpensiones-subio-5-en-2023-601129), págs. <https://www.portafolio.co/mis-finanzas/jubilacion/cifra-de-jubilados-en-colpensiones-subio-5-en-2023-601129>.
- Alaminos, A., Alberto, M. C., & Santacreu, Ó. (2010). La movilidad social de los emigrantes españoles en Europa. / Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), Número 129, 13-35. Obtenido de <https://www.ingentaconnect.com/content/cis/reis/2010/00000129/00000001/art00001>
- Alayón, L. (27 de 03 de 2023). Reforma pensional reducirá hasta en 85% la pobreza extrema en adultos mayores: MinHacienda. Obtenido de <https://www.lafm.com.co>: <https://www.lafm.com.co/colombia/reforma-pensional-reducira-hasta-en-85-la-pobreza-extrema-en-adultos-mayores-minhacienda>
- Alcañiz, M. (2008). Cambios demográficos en la sociedad global. Papales de población. vol.14 no.57 Toluca jul./sep., 228-255. Obtenido de <https://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v14n57/v14n57a11.pdf>
- Alvarado, F., Meléndez, M., & Pantoja, M. (2021). Mercados laborales fragmentados y sistemas de protección social en Colombia. PNUD- ONU. Obtenido de <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/mercados-laborales-fragmentados-y-sistemas-de-proteccion-social-en-colombia>
- Álvarez, I. (2020). Sistema pensional colombiano: Una mirada a la responsabilidad del empleador. Revista Laborem N.º 22, 232-355. Obtenido de https://www.sptss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem22-231-255.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Aponte, C. (2020). Pensiones de vejez en emergencia: Venezuela 2015-2020: Agenda social urgente. Caracas: Convite, A.C. Obtenido de <http://saber.ucv.ve/bitstream/10872/20753/1/2020%20APONTE%20PENSIONES%20DE%20VEJEZ%20EN%20EMERGENCIA.pdf>
- Arenas de Mesa, A. (2019). Los Sistemas de Pensiones en la Encrucijada: Desafíos de la. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ef2286b9-b700-45e9-ac66-e343faa75211/content>
- Arenas de Mesa, Alberto. (2020). Los Sistemas de Pensiones en América Latina: Institucionalidad, Gasto Público y Sostenibilidad Financiera en Tiempos del Covid-19. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45945-sistemas-pensiones-america-latina-institucionalidad-gasto-publico-sostenibilidad>
- Arenas, A. (2020). Los sistemas de pensiones en América Latina: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19. CEPAL. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/026e16b8-6da6-44e1-9efb-1a4adb82fa66/content>
- Arnold, J., & Bueno, M. (2021). How effective are different social policies in Brazil? A simulation experiment. OCDE. Obtenido de https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/03/how-effective-are-different-social-policies-in-brazil-a-simulation-experiment_48da0fcf/47087376-en.pdf#:~:text=,3%5D%29.%20Fiscal%20pressures
- Asofondos. (23 de 03 de 2023). Jóvenes de hoy, los grandes perjudicados con la reforma pensional del Gobierno. Obtenido de <https://asofondos.org.co>: <https://asofondos.org.co/comunicados/jovenes-grandes-perjudicados-con-reforma-pensional/#:~:text=,incrementar%20aportes%20o%20reducir%20mesadas>
- Asofondos. (27 de 04 de 2024). Asofondos reitera que proyecto de reforma pensional destruye el ahorro de los trabajadores y hace insostenible el sistema pensional. Obtenido de <https://asofondos.org.co/>: https://asofondos.org.co/comunicados/asofondos-reitera-que-proyecto-de-reforma-pensional-destruye-el-ahorro-de-los-trabajadores/?utm_source=chatgpt.com
- Asofondos. (17 de 06 de 2024). Se perdió oportunidad de hacer una reforma pensional que resuelva problema de fondo: Asofondos. Obtenido de <https://asofondos.org.co>: <https://asofondos.org.co/comunicados/se-perdio-oportunidad-de-hacer-una-reforma-pensional-que-resuelva-problema-de-fondo-asofondos/#:~:text=Desde%20hace%20a%C3%B1os%20Asofondos%20hab%C3%ADa,estar%20en%20un%20sistema%20subsidiado>
- Asofondos. (10 de 02 de 2025). Trabajadores son los propietarios de los \$464,8 billones acumulados en sus fondos pensionales. Obtenido de <https://asofondos.org.co>: <https://asofondos.org.co/comunicados/trabajadores-propietarios-464-billones-acumulados-fondos-pensionales/#:~:text=Al%20cierre%20de%20diciembre%20de,est%C3%A1n%20cerca%20de%20su%20pensi%C3%B3n>
- Australian Bureau of Statistics- ABS. (2023). Australian Bureau of Statistics. Obtenido de <https://www.abs.gov.au/>
- Australian government. (2023). Aged care research and reporting. Obtenido de <https://www.health.gov.au/topics/aged-care/aged-care-research-and-reporting#gngen-aged-care-data>

- Australian Government The Treasury. (2023). Intergenerational Report 2023: Australia's future to 2063. Obtenido de <https://treasury.gov.au/sites/default/files/2023-08/p2023-435150.pdf>
- Azuero, F. (2020). El sistema de pensiones en Colombia: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. CEPAL: Serie Macroeconomía del Desarrollo N°206. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a0dff533-bcc0-46f4-a9d4-17612131bfd4/content?utm_source=chatgpt.com
- Badat, F., Chigijji, K., Söhnge, J., Sukdev, K., & Van Zyl, N. (2015). The evolution and future of social security in Africa: an actuarial perspective. *Economía española y Protección Social*, N°. 7, 135-187. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5206923>
- Badilla, J. (2023). Fortalecimiento de los sistemas de pensiones con la seguridad social y la sostenibilidad en el centro: elementos para la discusión de reformas previsionales en América Latina a partir de la experiencia comparada. CEPAL. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48774-fortalecimiento-sistemas-pensiones-la-seguridad-social-la-sostenibilidad-centro>
- Banco Central Europeo (BCE). (2021). An overview of the ECB's monetary policy strategy. Brusel. Obtenido de https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/ecb.strategyreview_mnpol_strategy_overview.en.html
- Banco de La República. (11 de 09 de 2024). Participación del Banco de la República en la administración del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo del régimen pensional. Obtenido de Banco de La República de Colombia: https://www.banrep.gov.co/es/blog/administracion-fondo-ahorro-pilar-contributivo-regimen-pensional?utm_source=chatgpt.com
- Barr, N., & Diamond, P. (2008). *Reforming pensions*. Bostón: Center for Retirement Research at Boston College Hovey House. Obtenido de https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9780199741977_A23609127/preview-9780199741977_A23609127.pdf
- Barr, N., & Diamond, P. (2009). *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*. Oxford University Press. doi:<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195311303.001.0001>
- Becerra, A. (11 de 05 de 2024). Las aceleradas cifras de envejecimiento en Colombia; esto le pasa a la población de Valle del Cauca. <https://www.elpais.com.co>, págs. <https://www.elpais.com.co/economia/las-aceleradas-cifras-de-envejecimiento-en-colombia-esto-le-pasa-a-la-poblacion-de-valle-del-cauca-1101.html>
- Becerra, L. (30 de 10 de 2022). En 10 años aumentaron en 53% pensionados por Colpensiones. www.portafolio.co, págs. <https://www.portafolio.co/mis-finanzas/jubilacion/colpensiones-en-10-anos-aumentaron-en-53-pensionados-573329>
- Bertranou, F. (2021). El futuro de la seguridad social en la pospandemia: retrocesos, continuidades y oportunidades en una región persistentemente desigual. *Revista de la Facultad de Derecho*, (Esp. Seguridad Social), 2-25. Obtenido de <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/833/1472>
- Bertranou, Fabio; Casanova, Luis. (2013). Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización. OIT. Obtenido de https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40oro-lima/%40ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_234705.pdf
- Biblioteca del Congreso de Chile. (2025). Reforma de Pensiones de 2025. Obtenido de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/786911/487b4a22be00cbf2c5ab147c39561f31_1745845336237.pdf
- Blackburn, R. (2002). *Banking on Death: Or, Investing in Life: The History and Future of Pensions*. London: Versos. Obtenido de <https://books.google.com.co/books?id=sVlpY1aXyNsC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Blanco, Ó. (2025). El Nuevo Sistema Integral de Pensiones de Colombia. *Revista Trabalho, Direito e Justiça (RTDJ)* Vol.3 N° 1, 112. Obtenido de <https://orcid.org/0009-0002-1728-3126>
- BlogBancolombia. (04 de 12 de 2024). Reforma pensional en Colombia: conoce las nuevas reglas de juego. Obtenido de <https://blog.bancolombia.com>: <https://blog.bancolombia.com/actualidad/cambios-reforma-pensional/>
- Bloom, D., Canning, D., & Fink, G. (2011). Implications of Population Aging for Economic Growth. NBER Working Paper No. 16705. Obtenido de https://www.nber.org/system/files/working_papers/w16705/w16705.pdf
- Boissoneault, L. (14 de 07 de 2017). Bismarck Tried to End Socialism's Grip—By Offering Government Healthcare. <https://www.smithsonianmag.com> History of Now. Obtenido de <https://www.smithsonianmag.com/history/bismarck-tried-end-socialisms-grip-offering-government-healthcare-180964064/>
- Bonilla, R. (2022). RAIS, ¿qué dicen las cifras? *Revista Sur*. Obtenido de <https://www.sur.org.co/rais-que-dicen-las-cifras/#:~:text=Como%20fondos%20de%20pensiones%20contributivos%2C,2021%2C%20en%20funci%C3%B3n%20de%20la>
- Bosch, G. (2015). The German welfare state: From an inclusive to an exclusive Bismarckian model. En D. Vaughan-Whitehead, *The European Social Model in Crisis* (págs. 175–229). doi:<https://doi.org/10.4337/9781783476565.00010>
- Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, M., & Villa, J. (2015). Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma. BID - Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social. Obtenido de <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico-del-sistema-previsional-colombiano-y-opciones-de-reforma.pdf#:~:text=d,e%20RAIS%20est%C3%A1n%20siendo>

- Brown, L. (2017). Un planeta sobrepoblado y platos vacíos: la nueva geopolítica de la escasez de alimentos. (G. Rincón González, & J. Cifuentes Guerrero, Trans.). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. Obtenido de <https://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/planeta-sobrepoblado.pdf>
- Carbonaro, G. (2023 de 02 de 2024). El país más viejo de Europa: ¿A qué se debe el envejecimiento de Italia? Euro News. Obtenido de <https://es.euronews.com/2024/02/23/el-pais-mas-viejo-de-europa-a-que-se-debe-el-envejecimiento-de-italia>
- CARF, C. A. (2024). Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional. Bogotá. Obtenido de file:///C:/Users/USER/Downloads/2024-06-04%20Tercer%20Alcance%20Documento%20tecnico%20reforma%20pensional%20-%20Ponencia%20Tercer%20Debate_v7.pdf
- Carreño, G., & Mendoza, C. (2020). El Gasto en pensiones en Venezuela. Una proyección al 2020. Revista Científica Teorías, Enfoques y Aplicaciones en las Ciencias Sociales Nº. 26. Año 12., 52-64. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7689460>
- Casa de Bolsa. (2025). Análisis portafolio inversión Fondos de Pensiones en 2024. Bogotá: Grupo AVAL. Obtenido de <https://www.casadebolsa.com.co/marzo-2025-analisis-portafolio-inversion-fondos-de-pensiones-en-2024#:~:text=An%C3%A1lisis%20de%20inversiones%20en%20deuda,de%20los%20fondos%20de%20pensiones>
- Casas, R. (02 de 05 de 2024). Esquema de pilares, centro de reforma pensional de Petro aprobada anoche. Obtenido de <https://www.larepublica.co:https://www.larepublica.co/especiales/reforma-pensional-2024/el-esquema-de-pilares-centro-de-la-propuesta-de-reforma-pensional-de-gustavo-petro-3852022#:~:text=A%C3%BAn%20no%20est%C3%A1%20definido%20el,que%20certifique%20la%20entidad%20estad%C3%ADstica>
- CEPAL. (1997). Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina. Santiago de Chile. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f705f670-2438-4474-9515-0b1534fe2e73/content>
- CEPAL. (2003). ¿Globalización y equidad?: sí, es posible un mundo mejor. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/9937-globalizacion-equidad-si-es-posible-un-mundo-mejor>
- CEPAL. (2005). Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal. Santiago de Chile. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1888-reformas-america-latina-despu-es-fundamentalismo-neoliberal>
- CEPAL. (2024). Observatorio Demográfico de América Latina y el Caribe 2024. Perspectivas poblacionales y cambios demográficos acelerados en el primer cuarto del siglo XXI en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81020-observatorio-demografico-america-latina-caribe-2024-perspectivas-poblacionales>
- Cigüenza, N. (28 de 04 de 2024). El 72 % del presupuesto público de las pensiones en Colombia se va a los regímenes especiales. El tiempo.com. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/el-72-del-presupuesto-publico-de-las-pensiones-se-va-a-los-regimenes-especiales-3338189#:~:text=El%2072%20,va%20a%20los%20reg%C3%ADmenes%20especiales>
- Clavijo, S., Vera, A., Vera, N., Cúellas, E., & Ríos, A. (2018). Bomba social vs Bomba fiscal: Reforma al sistema pensional de Colombia. En ANIF, Elementos para una reforma estructural pensional (REP). Bogotá: Banco de La República. Obtenido de <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/3981b1c7-ce3b-48f4-a433-b80d26918c3b/content>
- Colpensiones. (2023). Boletines Colpensiones en cifras y Audiencia de Rendición de Cuentas 2023. Datos de afiliados y pensionados a diciembre 2023. Bogotá: Colpensiones.
- Conde-Ruiz, J. (2017). Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones. Fedea Policy Papers & Universidad Complutense, 1-15. Obtenido de https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2017/01/FPP2017-04.pdf?_gl=1*1ridfmw*_ga*OTQ2Mjk5ODkzLjE3NDQyMTMxNDY.*_ga_K71EGLC8JC*MTc0NDIxMzE0Ni4xLjAuMTc0NDIxMzE0Ni4wLjAuMA..
- Conde-Ruiz, J. (2014). ¿Qué será de mi pensión? Cómo hacer sostenible nuestro futuro como jubilados. Barcelona: Península.
- Consejo Consultivo Previsional. (2024). Boletín estadístico semestral Pensiones del Pilar Solidario. Obtenido de <https://previsionsocial.gob.cl/wp-content/uploads/2024/05/Boletin-Estadistico-Semestral-de-Pensiones-del-Pilar-Solidario-Diciembre-2023.pdf#:~:text=y%20suficiencia%20que%20acompa%C3%B1a%20la%20pensi%C3%B3n%20en%20millones%20de%20pesos>
- Consejo Fiscal. (2024). Comunicado 03 2024. Obtenido de <https://cf.gob.pe/wp-content/uploads/2024/06/Comunicado-03-2024-Reformapensiones-vf-2.pdf#:~:text=implementaci%C3%B3n%2C%20un%20costo%20fiscal%20de,en%20su%20c%C3%A1culo%20no%20se>
- Consejo Fiscal Autónomo. (2025). Informe sobre cómo fueron abordados los riesgos fiscales que identificó durante la tramitación legislativa de la reforma previsional. Obtenido de <file:///C:/Users/USER/Downloads/Nota%20del%20CFA%20N22%20-%20Informe%20de%20riesgos%20asociados%20a%20la%20reforma%20de%20pensiones%2012-06-2025.pdf>

- Consejo Privado de Competitividad. (2022). Informe Nacional de Competitividad-Pensiones. Bogotá: Punto aparte. Obtenido de <https://incp.org.co/wp-content/uploads/2023/01/Informe-Nacional-de-Competitividad-2022-2023.pdf>
- Contraloría. (2023). Estudio intersectorial: Reforma pensional en Colombia: Antecedentes y elementos para su discusión. Bogotá: Contraloría General de La República. Obtenido de https://www.asopen.com.co/wp-content/uploads/2024/02/Estudio-Intersectorial-Reforma-Pensional-Cgr-1.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Cuevas, A., & Karpowicz, I. (2016). La urgencia de la reforma de las pensiones en Brasil. Obtenido de <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2016/12/01/6913>
- Dabla-Norris, E., Furceri, D., & Soto, M. (16 de 04 de 2015). How to Build Public Support for Energy Subsidy and Pension Reforms. Obtenido de IMF BLOG: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2025/04/16/how-to-build-public-support-for-energy-subsidy-and-pension-reforms>
- Datosmacro. (2025). Obtenido de En 2024 cayó la natalidad en Polonia: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/natalidad/polonia>
- Davelouis, L. (23 de 04 de 2023). La larga agonía de las AFP. IDL Reporteros. Obtenido de <https://www.idl-reporteros.pe/la-larga-agonia-de-las-afp/>
- Díaz-Giménez, J., & Díaz-Saavedra, J. (2025). Public pensions reforms: Financial and political sustainability. *European Economic Review* Vol 175, 1-27. doi:<https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2025.104988>
- Dirección de Presupuestos. (2025). Implementación de la Reforma de Pensiones avanza con la primera transferencia de recursos para el Seguro Social Previsional. Obtenido de <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-380375.html>
- Dla Piper. (2025). Chile: Inicio del nuevo sistema mixto de pensiones y seguro social. Obtenido de DLA PIPER: <https://www.dlapiper.com/es-pr/insights/publications/2025/08/chile-mixed-pension-and-social-security-system>
- Dlugosz, Z. (2011). Population ageing in Europe. *Procedia Social and Behavioral Sciences* 19, 47–55. Obtenido de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042811012213>
- Ebbinghaus, B. (2006). *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*. Oxford: Oxford University Press. doi:DOI:10.1093/0199286116.001.0001
- Ebbinghaus, Bernhard ; Wiß, Tobias. (2011). Taming pension fund capitalism in Europe: collective and state regulation in times of crisis. *Transfer: European Review of Labour and Research* Volume 17, Issue 1. Obtenido de <https://doi.org/10.1177/1024258910390840>
- Ebbinghaus, Bernhard. (2021). inequalities and poverty risks in old age across Europe: the double-edged income effect of pension systems. *Social Policy & Administration* 55 (3), 440–55. Obtenido de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spol.12683>
- Escobar, J. (27 de 03 de 2023). Reforma pensional reduciría los pasivos entre 7 y 12 puntos del PIB. Obtenido de <https://www.infobae.com/colombia/2023/03/27/reforma-pensional-reduciria-los-pasivos-entre-7-y-12-puntos-del-pib/#:~:text=PIB%20www.edad%2C%20con%20un%20costo>
- Escobar, M. (2024). Reforma pensional multipilar en Colombia: Una Análisis a partir de los principios pensionales y experiencias latinoamericanas. Bogotá: Tesis Universidad Nacional de Colombia. Obtenido de https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/86246/1010238180.2024.pdf?isAllowed=y&sequence=2&utm_source=chatgpt.com
- Estrada, V., & Astorquiza, B. (2023). Brecha de género en pensiones en Colombia: un análisis descriptivo empleando la encuesta de hogares en el periodo 2008-2019. *Gerencia y Política de salud- Universidad Javeriana*. Obtenido de https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/gerepolsal/article/view/37064?utm_source=chatgpt.com
- Europapress. (1 de octubre de 2014). Mapa del rápido envejecimiento de la población mundial. Europapress. Obtenido de <https://acortar.link/xzamPv>
- Europea, C. (2021). Informe sobre el envejecimiento y el gasto sanitario en la UE. Obtenido de <https://ec.europa.eu>
- Eurostat. (2024). Quality report on European statistics on population and migration – 2024 edition. Obtenido de <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7870049/20708511/KS-01-24-011-EN-N.pdf/cba54d77-60fa-57f0-8f0f-f3bb670ea082?version=2.0&t=1736245757065>
- Fedesarrollo. (2023). Fedesarrollo advierte alto impacto fiscal de reforma pensional; lanza recomendación en reforma laboral. Obtenido de <https://www.valoraaanalitik.com/fedesarrollo-advierte-alto-impacto-fiscal-de-reforma-pensional-lanza-recomendacion-en-reforma-laboral/#:~:text=De%20este%20total%2C%2012%2C5%20puntos,del%20PIB%20del%20pilar%20contributivo>
- FIAP. (01 de 07 de 2022). <https://www.fiapinternacional.org>. Recuperado el 2024, de https://www.fiapinternacional.org/prontus_noticia/site/artic/20070113/pags/2070113002100.html
- Folgar, J. (2022). Gasto y financiamiento del sistema previsional argentino. En I. Apella, *El sistema previsional argentino, sus logros y desafíos: Aportes para un debate de política informado* (págs. 114-147). Washington DC: Banco Mundial. Obtenido de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099935006292258883/pdf/P1770710c7e2510140a44f088c5ceee08fa.pdf#:~:text=Sin%20embargo%2C%20entre%20mediados%20de,del%20gasto%20provino%20de%20las>
- Fondo de Población de Naciones Unidas-UNFPA. (2012). *Envejecimiento en el Siglo XXI: Una Celebración y un Desafío*. New York: Fondo de Población de Naciones Unidas. Obtenido de https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Ageing%20Report%20Executive%20Summary%20SPANISH%20Final_L0.pdf

- Forbes Staff. (27 de 03 de 2023). Reforma pensional reducirá los pasivos del sistema en hasta 12 puntos del PIB: Minhacienda. Obtenido de <https://forbes.co/2023/03/27/economia-y-finanzas/reforma-pensional-reducir-a-los-pasivos-del-sistema-en-hasta-12-puntos-del-pib-minhacienda>
- Función pública. (15 de 01 de 2025). Ley 2381 de 2024 "por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones". Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=246356#:~:text=Pilar%20Contributivo%20en%20su%20Componente,3%29%20smlm%20y%20hasta%20los>
- García, J. (2024). Las pensiones en América: 100 años entre Bismarck y Beveridge. *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum Extraordinaria* n° 7, 349-367. doi:<https://orcid.org/0009-0002-4846-7948>
- Gilbert, A. (04 de 27 de 2023). Los gremios, las poderosas corporaciones que forjaron la Edad Media y el Renacimiento. Obtenido de https://historia.nationalgeographic.com.es/a/gremios-poderosas-corporaciones-que-forjaron-edad-media-renacimiento_19017
- Gobierno de México. (2024). Cobertura de programas de asistencia a adultos mayores. Obtenido de <https://sneh.segob.gob.mx/indicadores.php?codigo=PUDH:INDI:SSaP05#:~:text=sneh%20sneh,9%2C412%2C458%2C%208%2C270%2C990%20%3B%202020>
- Gobierno de México. (31 de 05 de 2025). Programas para el Bienestar. Obtenido de <https://programasparaelbienestar.gob.mx/programasparaelbienestar.gob.mx/pensiones-para-el-bienestar-estos-on-los-dias-de-pago-del-bimestre-mayo-junio-2025/#:~:text=2025%20programasparaelbienestar,Pensi%C3%B3n%20para%20el%20Bienestar>
- Goldenberg, R. (31 de 07 de 2020). En Alemania nacen menos niños, y cada vez hay más ancianos. DW. Obtenido de <https://www.dw.com/es/en-alemania-nacen-menos-ni%C3%B1os-y-cada-vez-hay-m%C3%A1s-ancianos/a-54397707>
- Gómez Lee. (2025 de 3 de 2025). Importantes y necesarios cambios en la Reforma Pensional con la Ley 2381 de 2024. Obtenido de <https://gomezlee.com.co/importantes-y-necesarios-cambios-en-la-reforma-pensional-con-la-ley-2381-de-2024/#:~:text=introduce%20una%20profunda%20reforma%20al,promoviendo%20una%20mayor%20inclusi%C3%B3n%20social>
- González, M. (24 de 06 de 2024). eforma de pensiones aprobada por el Congreso dejaría forado fiscal de S/4.700 millones al año. Infobae. Obtenido de <https://www.infobae.com/peru/2024/06/02/reforma-de-pensiones-aprobada-por-el-congreso-dejaria-forado-fiscal-de-s4700-millones-al-ano/#:~:text=La%20reforma%20del%20sistema%20de,Comisi%C3%B3n%20de%20Econom%C3%ADa%20del%20Congreso>
- González, A. (11 de 10 de 2023). Pensiones en México: retos y recomendaciones. Obtenido de México como vamos: <https://mexicocomovamos.mx/este-pais/2023/10/pensiones-en-mexico-retos-y-recomendaciones/#:~:text=pensiones%20en%202024%20indican%20que,pensiones%20tiene%20un%20car%C3%A1cter%20regresivo>
- Gough, I., Wood, G., Barrientos, A., Bevan, P., Davis, P., & Room, G. (2004). *Latin America : towards a liberal-informal welfare regime*. In: *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gragera, J. (2021). Intergenerational inequality and pension systems. *ISEGORÍA. Revista de Filosofía moral y política* N.º 64, enero-junio, 1-13. doi:<https://doi.org/10.3989/isegoria.2021.64.12>
- Grundy, E., & Murphy, M. (2018). Population ageing in Europe. En J. Michel, B. Beattie, F. Martin, & J. Walston, *Geriatric Medicine* (págs. 11-17). Oxford University Press.
- Grünewald, A. (2022). Power consolidation with welfare designs? The emergence of old-age pensions in nondemocratic regimes around the world. *Democratization*, 29:2,, 379-403,. doi:DOI: 10.1080/13510347.2021.1961129
- Haber, C., & Gratton, B. (1993). *Old Age and the Search for Security: An American Social History*. Indiana University Press. Obtenido de https://books.google.com.co/books?id=2lVhXWfHUrsc&pg=PA20&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=2#v=onepage&q&f=false
- Hernández, D. (10 de 02 de 2025). Fondos de pensiones generaron rendimientos por \$51,8 billones en 2024. <https://www.portafolio.co>. Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/las-pensiones-ahorradas-dejaron-rendimientos-por-mas-de-50-billones-el-ano-pasado-623499>
- Huber, E., & Stephens, J. (2012). *emocracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago : The University of Chicago Press,.
- Hurtado, E. (27 de 03 de 2023). MinHacienda: Reforma pensional fortalece el sistema de protección a la vejez. <https://caracol.com.co>. Obtenido de <https://caracol.com.co/2023/03/27/reforma-pensional-fortalece-el-sistema-de-proteccion-a-la-vejez-minhacienda/>
- INE. (2023). Demografía y Población. Obtenido de Instituto Nacional de Estadísticas: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254734710984
- INEC. (2023). Tasas de crecimiento poblacional 2000-2025. San José - Costa Rica. Obtenido de <https://inec.cr/>
- Infobae. (30 de 05 de 2024). Adultos mayores protestaron en Venezuela contra la "pensión de hambre": menos de 4 dólares por mes. <https://www.infobae.com/>, págs. <https://www.infobae.com/venezuela/2024/05/30/adultos-mayores-protestaron-en-venezuela-contra-la-pension-de-hambre-menos-de-4-dolares-por-mes/#:~:text=Adultos%20mayores%20protestaron%20en%20Venezuela,centenar%20de%20personas%20se>

- Izquierdo, A., Robles, E., & Tapia, W. (2024). Reshaping Retirement: Navigating Latin America's Pension Systems after COVID-19. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.18235/0012969>
- Kersting, F. (2023). Mimicking the Opposition: Bismarck's Welfare State and the. Econstor. Discussion Paper, No. 448. doi:<https://hdl.handle.net/10419/282139>
- Klein, A., & Mosler, H. (2021). The Oldest Societies in Asia: The Politics of Ageing in South Korea and Japan. En A. Goerres, & P. Vanhuyse, Global Political Demography: The Politics of Population Change. Palgrave Macmillan. doi:ISBN 978-3-030-73065-9
- Kwame Yeboah, F., Jayne, T., Muyanga, M., & Chamberlin, J. (2019). Youth access to land, migration and employment opportunities: evidence from sub-Saharan Africa. IFAD. Obtenido de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/93589712/RS53-libre.pdf?1667478991=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DIFAD_RESEARCH_SERIE_S_53_Youth_Access_to.pdf&Expires=1739902066&Signature=Q-SSR1JTg2nbgwJcXMDrJ4DZUTff6ilx-Z1~kGro6qoTKfkycbvEMu9
- Lee, R., & Mason, A. (2017). Cost of aging. Finance & Development, 54(1), 7-9. Obtenido de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2017/03/lee.htm>
- Livi Bacci, M. (2017). Historia mínima de la población mundial. Barcelona: Ariel.
- Lu, J., & Liu, Q. (2019). Four decades of studies on population aging in China. China Population and Development Studies 3, 24-36. doi:<https://doi.org/10.1007/s42379-019-00027-4>
- Madrid, R. (2003). Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond. Redwood City: Stanford University Press.
- Maria, S. (24 de 09 de 2024). Crisis demográfica en Japón: envejecimiento acelerado, esperanza de vida récord y escasez de trabajadores jóvenes. INFOBAE. Obtenido de <https://www.infobae.com/america/mundo/2024/09/24/crisis-demografica-en-japon-envejecimiento-acelerado-esperanza-de-vida-record-y-escasez-de-trabajadores-jovenes/>
- Marois, G., Bélanger, A., & Lutz, W. (2020). Population aging, migration, and productivity in Europe. PNAS 117 (14), 7690 - 7695. doi:<https://doi.org/10.1073/pnas.1918988117>
- McCarthy, D. (2006). The rationale for occupational pensions. Oxford Review of Economic Policy, Volume 22., 57-65. Obtenido de <https://doi.org/10.1093/oxrep/grj004>
- McDonald, P., & Markus, A. (2021). It Is All About the Numbers of Immigrants: Population and Politics in Australia and New Zealand. En A. Goerres, & P. Vanhuyse, Global Political Demography The Politics of Population Change (págs. 275-298). Palgrave Macmillan. doi:https://doi.org/10.1007/978-3-030-73065-9_11
- Mečkovski, J., Gudaitis, T., Medaškis, T., & Poškutė, V. (2022). State Participation in Funded Pension Systems in Selected Central and Eastern European Countries. Eastern European Economics Vol 62. doi:<https://doi.org/10.1080/00128775.2022.2157286>
- Mera, M. (2023). Reordenamiento del sistema provisional argentino. CIPPEC. Obtenido de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/09/Documento-3.0-Reordenamiento-del-sistema-previsional-argentino.pdf#:~:text=suman%20la%20cobertura%20y%20la,Pensadas>
- Mercado, L. (2024). A Fedesarrollo no le cuadran cifras de reforma pensional: crece deuda a 30 % del PIB. La w radio. Obtenido de <https://www.wradio.com.co/2023/03/30/a-fedesarrollo-no-le-cuadran-cifras-de-reforma-pensional-crece-deuda-a-30-del-pib/>
- Mesa-Lago, C. (2024). Retos de la Sostenibilidad de las Pensiones de Seguridad Social Latinoamericanas en el Resto del Siglo XXI. Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum. Extraordinaria nº 7, 15-50. doi:<https://orcid.org/0000-0002-7676-6016>
- Mesa-Lago, Carmelo. (2004). Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mesa-Lago, Carmelo. (2007). Reassembling social security: A survey of pensions and healthcare reforms in Latin America., Oxford University Press.,
- Mesa-Lago, Carmelo. (2008). Reassembling social security: A survey of pensions and healthcare reforms in Latin America., Oxford University Press.,
- Mesa-Lago, Carmelo. (17 de 05 de 2009). Dilema en las pensiones privadas latinoamericanas. El País. Obtenido de https://elpais.com/diario/2009/05/03/negocio/1241356470_850215.html
- Mesa-Lago, Carmelo. (2021). Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020) Promesas y realidades. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert en República Dominicana. Obtenido de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/17972.pdf>
- Mesa-Lago, Carmelo. (2021). Evolución de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020) Promesas y realidades. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert. Obtenido de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/17972.pdf>
- Mesa-Lago, Carmelo. (2022a). Desempeño de pensiones privatizadas en América Latina, 1980-2020: El caso de México. El Trimestre Económico, No. 35, 755-794.
- Minister of Immigration, Refugees and Citizenship. (2024). Annual Report to Parliament on Immigration. Obtenido de <https://www.canada.ca/content/dam/ircc/documents/pdf/english/corporate/publications-manuals/annual-report-2024-en.pdf>

- Montenegro, S., Llano, J., Cáceres, J., & Fajury, K. (2019). Transición demográfica, Tasas de retorno y Tasas de reemplazo de sistemas de pensiones de capitalización versus sistemas de reparto. Documentos de CEDE Universidad de Los Andes, 1-32. Obtenido de <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/0cc5979c-ebf3-4270-9368-f478f5e09054/content>
- Montoya, C. (09 de 01 de 2023). Envejecida, más caliente y menos productiva: así se pronostica la Australia de 2063. FRANCE 24. Obtenido de <https://www.france24.com/es/asia-pac/C3%ADfco/20230901-envejecida-m%C3%A1s-caliente-y-menos-productiva-as%C3%AD-se-pronostica-la-australia-de-2063>
- Mora, C. (2012). Sistema General de Pensiones y pensión mínima de vejez en Colombia: estimaciones de capital acumulado utilizando gradientes geométricos. Odeon, 11., 27-66. Obtenido de DOI: <https://doi.org/10.18601/17941113.n11.03>
- Moreno, M. (2022). Traslados entre regímenes pensionales. Una decisión trascendental. Revista Fasecolda, 50-55. Obtenido de www.revista.fasecolda.com
- Mulcahy, D. (2018). The Gig Economy: The Complete Guide to Getting Better Work, Taking More Time life you want. Thomas Nelson.
- Ng, K. (13 de 09 de 2024). La crisis demográfica que hace que China eleve por primera vez desde los años 50 la edad de jubilación. BBC NEWS. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/articles/cy43y3j8wyno>
- Nyarko Otoo, K., & Osei-Boateng, C. (2012). Foundation Chapter: Social Protection Schemes in Africa. En T. Kalusopa, R. Dicks, & C. Osei-Boateng, Social Protection Schemes in Africa (págs. 14-32). Accra, Ghana: Founding Member of the African Labour Research Network (ALRN). Obtenido de https://ituc-africa.org/IMG/pdf/SOCIAL_SECURITY_BK_FINAL_COPY_5_March_2012_V11_1_.pdf
- OCDE. (2021). Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators. Publishing. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>
- OECD. (10 de 04 de 2024). Las pensiones de un vistazo 2021. Indicadores de la OCDE y del G20. Obtenido de https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-2021_ca401ebd-en.html
- Ogilvie, S. (2011). Institutions and European Trade: Merchant Guilds, 1000-1800. Cambridge University Press.
- OIT. (2018). World Social Protection Report 67; Lloyd-Sherlock, "Failing the Needy," 108. OIT. Obtenido de <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-social-protection-report-2024-26-universal-social-protection-climate>
- Organización de las Naciones Unidad-ONU. (2024). World Population Prospects 2024. ONU. Obtenido de <https://population.un.org>
- Organización Panamericana de la Salud OPS. (2017). Salud en las Américas. Obtenido de <https://iris.paho.org/handle/10665.2/34322>
- Organizaciones de Naciones Unidas- ONU. (2023). Informe sobre el envejecimiento global 2023. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Obtenido de <https://www.un.org/development/desa/ageing/>
- Paintmaps. (2023). Población de 65 años de edad y más (% del total) (África) - 2022. doi:<https://paintmaps.com/es/estadistica/1461/Poblacion-de-65-anos-de-edad-y-mas-porcentaje-del-total-en-africa-mapa>
- Parra, J., Llano, J., León, S., & Iván, U. (2023). Panorama fiscal de las pensiones en Colombia. Bogotá: Banco de La República. Obtenido de <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/7a917682-c836-43d7-b644-94a387c2df6d/content#:~:text=la%20carga%20fiscal%20del%20sistema,cambios%20en%20el%20sistema%2C%20los>
- Parr-Brownlie, L., Waters, D., Neville, S., Neha, T., & Muramatsu, N. (2020). Aging in New Zealand: Ka haere ki te ao pakeketanga. The Gerontologist as: Gerontologist, Vol. 60, No. 5., 812-820. doi:doi:10.1093/geront/gnaa032
- Peter, W., & Denham, T. (2007). The Emergence of Agriculture: A Global View. New York: Routledge. Obtenido de <https://acortar.link/Uk0RLE>
- Pew Research Center. (2020). Immigration Projected to Drive Growth in U.S. Population Through 2065. Obtenido de <https://www.pewresearch.org>
- Pontificia Universidad Javeriana. (2023). Un sistema pensional más justo y sostenible: Nuevas recomendaciones al Proyecto de Ley por medio del cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez. Bogotá: Observatorio Fiscal- Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <https://cej.org.co/wp-content/uploads/2021/09/Un-sistema-pensional-ma%C3%81s-justo-y-sostenible.pdf#:~:text=cumpla%20con%20la%20condici%C3%B3n%20de,la%20Ley%20100%20de%201993>
- Porvenir. (2025). Rentabilidades e información Fondos de Pensiones 2024. Obtenido de <https://www.porvenir.com.co/pensiones/cifras-e-informacion-general-de-pensiones-obligatorias#:~:text=Rentabilidades%20del%20fondo%20Moderado%20,30%20de%20abril%20de%202025>
- Presidencia de Panamá. (2025). La reforma a la CSS garantiza una jubilación digna y un servicio de salud. Obtenido de <https://www.presidencia.gob.pa/publicacion/reforma-a-la-css-garantiza-una-jubilacion-digna-y-un-mejor-servicio-de-salud#:~:text=trabajador%20pagar%C3%A1%20lo%20mismo%20que,en%20la%20actualidad>
- PROVEA. (2024). Más de 5 millones de adultos mayores se han mantenido en pobreza extrema, en estado de exterminio. Caracas. Obtenido de <https://provea.org/entrevistas/edgar-silva-mas-de-5-millones-de-adultos-mayores-se-han-mantenido-en-pobreza-extrema-en-estado-de-exterminio/#:~:text=Edgar%20Silva%3A%20E2%80%9CM%C3%A1s%20de%205,%C2%B7%20Innecesaria%20Ley%20de%20Pensiones>

- Raya, E. (2023). Políticas sociales en el siglo XXI: cambios en la atención en las personas de edad. En J. Giró, Envejecimiento, autonomía y seguridad (págs. 61-19). La Rioja: Universidad de La Rioja. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/273205.pdf>
- Rodríguez, H. (18 de 01 de 2024). Colpensiones cerró el 2023 con 1'648.199 personas pensionadas. Portafolio.com. Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/colpensiones-cerro-el-2023-con-1-648-199-personas-pensionadas-596305>
- Rodríguez, H. (18 de 01 de 2024). Colpensiones cerró el 2023 con 1'648.199 personas pensionadas. www.portafolio.co, págs. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/colpensiones-cerro-el-2023-con-1-648-199-personas-pensionadas-596305>.
- Rodríguez, V. (20 de 06 de 2023). Solo el 25,5% de adultos mayores en Colombia cuenta con pensión. Obtenido de <https://www.infobae.com/>: <https://www.infobae.com/colombia/2023/06/21/solo-el-25-5-de-adultos-mayores-en-colombia-cuenta-con-pension/#:~:text=1,las%20zonas%20rurales%20del%20pa%C3%ADs>
- Salazar, C. (12 de 01 de 2023). Por cada 10 afiliados al sistema de pensiones, siete cotizan en fondos privados. <https://www.larepublica.co>. Obtenido de <https://www.larepublica.co/finanzas/por-cada-10-afiliados-al-sistema-general-de-pensiones-siete-cotizan-en-fondos-privados-3521529#:~:text=Por%20tal%20motivo%2C%20es%20clave,cotizan%20en%20los%20fondos%20privados>
- Salazar, D. (09 de 03 de 2023). Los fondos de pensiones en Colombia ¿Qué tan millonarios son y a quién pertenecen? Bloomberg Línea, págs. <https://www.bloomberglinea.com/2023/03/09/fondos-de-pensiones-en-colombia-que-tan-millonarios-son-y-a-quien-pertenecen/#:~:text=A%20enero%20de%20este%20a%C3%B1o,cotiz%C3%B3%20en%20el%20C3%BA%20timo%20m> es.
- Sanguino, J. (06 de 01 de 2025). Calendario de pagos de la pensión para el Bienestar en enero 2025. El País-México, págs. <https://elpais.com/mexico/2025-01-02/calendario-de-pagos-de-la-pension-para-el-bienestar-en-enero-2025.html>.
- Scarre, C. (2013). The Human Past: World Prehistory & the Development of Human Societies. Thames & Hudson. Obtenido de <https://thamesandhudson.com/the-human-past-9780500294208>
- Schwarz, A. (2007). Reforma de pensiones y redistribución. En Fiap, Sistemas de Capitalización: su aporte a la solución del problema de las pensiones" (págs. 79-96). Santiago de Chile: FIAP. Obtenido de https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2016/01/anita_schwarz_1.pdf
- Silva, J. (2019). La reforma del sistema pensional en Colombia: una tarea inaplazable para el próximo gobierno (2018 – 2022) ante la sostenibilidad fiscal, inequidad y baja cobertura. Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá. Obtenido de https://www.jifp.eco.unc.edu.ar/images/17_Silva_Ruiz_Resumen_Ponencia_51_JIFP_2018.pdf#:~:text=Naci%C3%B3n%29,ley%20100%20de%201993%2C%20est%C3%A1n
- Silva-Porto, M., & Kaplan, D. (13 de 02 de 2025). Hacia la mejor reforma de pensiones posible. La prensa., págs. <https://www.prensa.com/opinion/hacia-la-mejor-reforma-de-pensiones-posible/>.
- Sobotka, T., & Berghammer, C. (s.f.). Demography of family change in Europe. Sociology, Social Policy and Education , 162–186. doi:<https://doi.org/10.4337/9781788975544.00019>
- Statistics Canada. (2023). Population Estimates and Projections. Obtenido de <https://www.statcan.gc.ca/en/start>
- Statistics New Zealand. (2019). Population projection tables. Wellington, New Zealand: New Zealand Government. Obtenido de <https://www.stats.govt.nz/>
- Statistics New Zealand. (2023). Births and Deaths: Year ended December 2022. Obtenido de <https://www.stats.govt.nz>
- Superfinanciera. (11 de 04 de 2024). 30 años del sistema pensional: hitos y desafíos. Obtenido de <https://www.superfinanciera.gov.co/>: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115107/30-anos-del-sistema-pensional-hitos-y-desafios/#:~:text=30%20a%C3%B1os%20del%20sistema%20pensional%3A,Los%20Fondos%20de%20Pensiones>
- Swissinfo. (2025). El Parlamento panameño aprueba la reforma de la seguridad social para combatir su déficit. Obtenido de <https://www.swissinfo.ch/spa/el-parlamento-paname%C3%B1o-aprueba-la-reforma-de-la-seguridad-social-para-combatir-su-d%C3%A9ficit/89008302#:~:text=m%C3%ADnima%20del%2060%20,de%20la%20pensi%C3%B3n%20por%20vejez>
- Tampke, J. (2018). Bismarcks social legislation: A genuine Breakthrough. En W. Mommsen, The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany: 1850-1950. Routledge. Obtenido de https://books.google.es/books?hl=es&tr=&id=ug9mDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT10&dq=The+Origin+of+the+Welfare+State+in+England+and+Germany,&ots=QLZ6uND-Tr&sig=y5yLNzOb39s_cvQ8WslNqzVuvNQ#v=onepage&q=The%20Origin%20of%20the%20Welfare%20State%20in%20England%20and%20G
- Thumerelle, J. (1997). Las poblaciones del mundo. Madrid: Cátedra.
- Toledo-Leyva, C. (24 de 02 de 2024). América Latina: ¿en qué país viven mejor los jubilados? DW. Obtenido de <https://www.dw.com/es/am%C3%A9rica-latina-en-qu%C3%A9-pa%C3%ADs-viven-mejor-los-jubilados/a-68358027>
- U. S Census Bureau. (2023). Tasas de natalidad. Obtenido de <https://data.census.gov/>: https://data.census.gov/profile?q=United%20States&g=010XX00US_1400000US72001956800&y=2023
- Universidad de Panamá. (2021). Seguridad Social y Sistemas de Pensiones en Panamá. Ciudad de Panamá: Universidad de Panamá. Obtenido de https://up-rid.up.ac.pa/2912/1/Seguridad%20Social%20y%20Sistema%20de%20Pensiones%20en%20Panam%C3%A1%202021_compressed.pdf

Valero, Ó. (2016). Régimen de pensiones en las convenciones colectivas de trabajo. Bogotá: Jus Laboral 3 Universidad Católica de Colombia. Obtenido de <https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/e2e38290-0706-401b-9ec5-fb1330b582f3/content>

Vogt, T., Loichinger, E., van Raalte, A., & Ojiambo, S. (2025). Ageing and Health in Sub-Saharan Africa. *International Journal of Public Health* Volume 69, 1-2. Obtenido de <https://www.ssph-journal.org/journals/international-journal-of-public-health/articles/10.3389/ijph.2024.1608177/full>

Walker, A. (2018). Why the UK needs a social policy on ageing. *Journal of Social Policy*, 47(2), 253-273. doi:<https://doi.org/10.1017/S0047279417000320>

Wellton, M. (2018). Brasil gasta muito com juros, Previdência e Justiça, aponta Tesouro. Obtenido de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-12/brasil-gasta-muito-com-juros-previdencia-e-justica-aponta-tesouro#:~:text=Tesouro%20agencia,basil,das>

Whan Kim, K., & Seok Kim, O. (2020). Super Aging in South Korea Unstoppable but Mitigatable: A Sub National Scale Population Projection for Best Policy Planning. *Spatial Demography* (2020) 8, 155–173. Obtenido de <https://link.springer.com/article/10.1007/s40980-020-00061-8>

World Bank. (2023). Fertility rate, total (births per woman) - Australia, New Zealand. Obtenido de <https://data.worldbank.org/>

World Bank. (2023). Health Nutrition and Population Statistics. Obtenido de <https://databank.worldbank.org/source/health-nutrition-and-population-statistics>

World Bank. (2024). total population data. Obtenido de World Bank: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>

World Health Organization-WHO. (2021). Global report on ageism. Obtenido de <https://www.who.int/publications/i/item/9789240016866>

Yeboah, T. (2021). Future aspirations of rural-urban young migrants in Accra, Ghana. *Children's Geographies* Volume 19. doi:<https://doi.org/10.1080/14733285.2020.1737643>

Zaga, D., González, D., Barone, N., Di Yenno, F., & Lacapmesure, J. (2024). Latin American economies, as they stand post pandemic. Deloitte Global Economics Research Center. Obtenido de <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/economy/americas/latin-america-economic-outlook.html>

Zubiri, I. (2016). La pensiones en España: situación y alternativas de reforma. *Papeles de economía española* N.º 147 Gasto Público en España: presente y futuro, 167-187. Obtenido de https://www.funcas.es/wp-content/uploads/migracion/articulos/funcas_pee/147art10.pdf



Pensiones, cambios demográficos y reformas:

Realidades en América Latina y Colombia



FONDO DE
PRESTACIONES ECONÓMICAS,
CESANTÍAS Y PENSIONES

