OISS
ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
BOGOTÁ
FONCEP
Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones

45 AÑOS

DE REFORMAS PENSIONALES EN AMÉRICA LATINA

Periodo 1981–2026

Análisis, avances y desafíos regionales
para la protección social sostenible



Compilación basada en documentos técnicos
Noviembre de 2026

Convenio OISS - FONCEP 2026

OISS • FONCEP — Bogotá, D.C., Colombia

“Cuarenta y cinco años de reformas pensionales en América Latina”

De la capitalización individual a la protección integral para la vejez, 1981–noviembre de 2026

Historia comparada de una región que ha ensayado, evaluado, corregido y vuelto a reformar sus sistemas de pensiones.

Compendio

Gustavo Riveros Aponte

Director

Centro Regional de la OISS para Colombia y el Área Andina

Índice general

Origen de este Compendio 4
Introducción General del Compendio 6
Parte I. Antecedentes 7
Introducción. Reforma, evaluación, corrección y nueva reforma 7
1. La promesa y las expectativas de quienes la reciben y quienes la pagan 9
2. La organización de un sistema de pensiones 13
3. Banco Mundial y pilares: la evolución del sistema de pilares 16
Parte II. Evaluación integral y cultura de la evasión 27
4. La evaluación integral de una reforma 28
5. La baja cotización: cultura, evasión e informalidad 37
Parte III. Tres ciclos 41
6. Primer ciclo, 1981–2008: reformas estructurales 42
7. Segundo ciclo, 2008–2019/2020: re-reformas y paramétricas 60
8. Tercer ciclo, finales de 2019 a noviembre de 2026: hacia la protección social integral 90
Conclusiones 137
Notas 138
Glosario de siglas 145
Bibliografía 149

Origen de este Compendio

La idea de realizar este compendio surgió en el año 2001 durante el proceso de elaboración de la tesis para el Máster de Seguridad Social de la Universidad de Alcalá de Henares-OISS, titulada "Las Pensiones en Colombia de 1823 a la necesidad actual de una reforma", publicada en la página web de la OISS. La parte de reformas pensionales se estuvo trabajando y madurando en la cátedra de la Especialización de Seguridad Social de la Universidad de Cartagena de 2003 a 2014. Cada semestre se obtenía nueva información para trabajar y profundizar en el tema.[1]

Durante esos años fueron apareciendo varios estudios auspiciados por la CEPAL, que aportaban elementos para caracterizar las reformas pensionales, como Acosta, Olga Lucía; Alvarenga Jule, Ligia Elizabeth; Arenas de Mesa, Alberto; Ayala, Ulpiano; Bertranou, Fabio; Bonadona Cossío, Alberto; Casanova, Luis; CELADE; CEPAL; Cetrángolo, Oscar; Fajnzylber, Eduardo; Giménez, Daniel M.; Grushka, Carlos O.; Guzmán, José Miguel; Herrera, Germán; Huenchuan, Sandra; Jiménez, Luis Felipe; Llanes, María Claudia; Maldonado Valera, Carlos; Marco, Flavia; Miranda Bravo, Fidel; Morlachetti, Alejandro; Palma, Andrea; Pautassi, Laura C.; Prado, Antonio; Rodríguez-Piñero Royo, Luis; Rofman, Rafael; Roqué, Mónica; Sojo, Ana; Titelman, Daniel; Uribe Mallarino, Consuelo y Uthoff, Andras.

A nuestro juicio, los escritos que marcaron una pauta en la metodología de analizar las reformas pensionales en América Latina fueron los del año 2004, Mesa-Lago, Carmelo. “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”. Santiago de Chile, marzo de 2004. CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 144 y Mesa-Lago, Carmelo. “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”. Revista de la CEPAL 84, diciembre de 2004 (Dice Mesa-Lago que el segundo era un resumen del primero).[2,3]

En el año 2014 se tuvo acceso a un trabajo, con una metodología diferente, titulado “Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica. Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú”. Estudio realizado por SURA Asset Management. Este trabajo fue coordinado por Rodrigo Acuña R. y realizado por J. Rodrigo Fuentes (Chile), F. Alejandro Villagómez (México), Leonardo Villar (Colombia), Pablo Secada (Perú), editado en Chile en 2013.

Tomando como base el trabajo anterior, más los escritos de Mesa-Lago se construyó el primer borrador de este compendio, el cual fue expuesto en un seminario de cuatro días en La Paz, Bolivia, organizado por la OISS para funcionarios públicos, del 20 al 23 de abril de 2015.

Posteriormente se fue consolidando una propuesta que se presentó en varias charlas a universidades y en eventos organizados por la OISS. El documento más estructurado se presentó en un evento organizado por el ISSFA del Ecuador el día 19 de julio de 2018 en Quito y al cual asistieron, además de un importante grupo de académicos de la seguridad social, un equipo de directivos del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS).

A partir de ese momento el documento base se ha ido alimentando con nuevos detalles del tema pensional en América Latina, ya sea por reformas paramétricas o por reformas estructurales, hasta llegar a lo que hoy se denomina **“Tercer ciclo de reformas pensionales en América Latina”**

Las reformas se agrupan en “ciclos” y no en “olas” como las llama la CEPAL. Los primeros en hablar de “ola” de reformas en los escritos de la CEPAL fueron: Andras Uthoff, en la sección: “La trayectoria de la reforma previsional en Chile y el incremento de la solidaridad”, dentro del capítulo I del libro editado por Prado y

Sojo, publicado por la CEPAL en noviembre de 2010. Y posteriormente Flavia Marco Navarro, 2016 en el documento: “La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina”. Marco es la autora, consultora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, y el documento es LC/L.4225, de octubre de 2016. Recientemente, Juan Manuel Badilla Espinoza emplea “ola”, en el documento: “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”. Badilla es el autor, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. La cita oficial es LC/TS.2023/31.[4,5,6]

El documento que marca un hito en la clasificación de las reformas pensionales en América Latina es el **Panorama Social de América Latina 2017** (institucional, CEPAL), en el capítulo “Nuevas tendencias en las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina”, hace una clasificación de las reformas de los sistemas de pensiones y muestra las nuevas tendencias en los sistemas de pensiones latinoamericanos. Esa clasificación es la que ha asumido oficialmente la CEPAL para hacerle seguimiento a las reformas pensionales y en dicho documento se habla de una “Nueva ola” de reformas. Aunque se trata de un documento institucional, los investigadores asimilan los conceptos de dicho documento con el pensamiento de Alberto Arenas de Mesa. La clasificación de Arenas de Mesa se emplea como marco de la CEPAL.[7]

En lo que tiene que ver con el sistema de pilares, se retoma lo planteado en la tesis de Máster del año 2002, sobre Banco Mundial, tanto los planteamientos de 1994 en “Envejecimiento sin crisis” como los de Robert Holzmann de 2005 “Soporte del ingreso económico en la vejez en el siglo XXI: Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas”, coescrito junto a Richard Hinz (2005).

El tercer ciclo se abrió en la transición de finales de 2019 y principios de 2020, con los movimientos sociales de Chile de 2019 y la pandemia del COVID-19 como antecedentes que abren esa transición.

Este compendio, titulado “45 años de reformas pensionales en América Latina”, ha sido presentado en varios diplomados organizados por el Centro Regional de la OISS para Colombia y el Área Andina y en algunas charlas con estudiantes y público en general.[1]

Bogotá, Noviembre de 2026

[1] Esta versión final tuvo una revisión de forma con IA Meta.

Introducción General del Compendio

Durante cuarenta y cinco años, entre 1981 y 2026, América Latina ensayó, evaluó, corrigió y volvió a reformar sus sistemas de pensiones. Esa historia se ordena como el paso de la capitalización individual (Ahorro) a la protección integral para la vejez, sin suponer que ese paso fue lineal ni que un solo modelo explique la diversidad de diseños que hoy conviven en la región.

La primera parte establece los antecedentes que permiten leer las reformas. Precisa qué promete un sistema de pensiones, qué esperan quienes la reciben y quienes la financian, cómo se organiza esa promesa entre reparto y capitalización, y cómo el sistema de pilares pasó de la propuesta del Banco Mundial de tres pilares de 1994 a la corrección de cinco pilares de 2005 y a la lectura de 2025, hasta llegar a un modelo "multipilar integrado" en el que cada pilar cumple una función distinta.

La segunda parte fija el modo de evaluar los sistemas de pensiones y la razón de la baja cotización en América Latina. Propone cinco criterios y ocho dimensiones que deben mirarse juntas, para que cobertura, suficiencia, sostenibilidad, género y eficiencia no se juzguen por separado, y explica por qué la brecha entre afiliación y cotización, la cultura de afiliación y pago, la evasión y la informalidad se traducen en una densidad de cotización que decide quién llega a una pensión y quién no.

La tercera parte ordena la historia en tres ciclos. El primero cambió el sistema con once reformas estructurales en países latinoamericanos. El segundo hizo algunas correcciones, con re-reformas y cambios paramétricos. El tercero, de finales de 2019 a 2026, lo reorienta hacia la protección social integral, con más Estado y solidaridad, con un pilar no contributivo que dejó de ser residual, con la dimensión de género en el diseño y con sistemas mixtos y "multipilares integrados", puestos a prueba por la pandemia y concretados en las reformas por país.

No se propone un modelo único. Se muestra la diversidad de diseños, las tensiones que cada reforma deja abiertas y un criterio para juzgar lo que viene: si amplía cobertura, si mejora suficiencia, si es sostenible en sentido integral, si reduce brechas de género y si es eficiente, en un contexto en el que la implementación, entre 2027 y 2030, todavía está por venir.

Parte I. Antecedentes

Introducción a la Parte I

Las bases conceptuales e históricas son estas: precisar qué promete un sistema de pensiones, qué esperan de él quienes lo reciben y quienes lo financian, y con qué categorías se puede ordenar esa promesa: reparto y capitalización, reforma estructural y reforma paramétrica, sistema paralelo y sistema mixto.

La propuesta de pilares del Banco Mundial pasó de tres pilares en 1994 a cinco pilares en 2005, y ningún pilar, por sí solo, basta para sostener un sistema completo. El lenguaje y los criterios de los pilares son los que permiten evaluar las reformas y narrar su historia.

Índice de la Parte I

Introducción. Reforma, evaluación, corrección y nueva reforma 7

1. La promesa y las expectativas de quienes la reciben y quienes la pagan 9

2. La organización de un sistema de pensiones 13

3. Banco Mundial y pilares: la evolución del sistema de pilares 16

Introducción. Reforma, evaluación, corrección y nueva reforma

Una promesa que se hace hoy y se cumple en la vejez

Una pensión es una promesa que se hace hoy para cumplirse durante años de vejez. Se cotiza durante la vida laboral y se cobra durante la vejez.

Entre la promesa y el pago cambian la economía, el empleo y la proporción entre jóvenes y mayores. Por eso la pensión es tan difícil de diseñar.

Dos miradas sobre la misma promesa

Quien espera pensionarse mira hacia adelante, desde el trabajo hacia la vejez, y pregunta si lo que recibirá le alcanzará para vivir.

Quien cuida el presupuesto público mira hacia atrás, desde el pago futuro hacia el presente, y pregunta de dónde saldrán los recursos, por cuánto tiempo y a costa de qué.

Si una de las dos miradas queda sin respuesta, la promesa se rompe. O se promete lo que no alcanza, o se promete lo que no se puede pagar.

Cuarenta y cinco años de reformas pensionales en América Latina, 1981 a noviembre de 2026

El período va de 1981 a noviembre de 2026, 45 años. Empieza con la primera reforma estructural, la de Chile en 1981, y llega hasta la entrada en vigor gradual de las reformas de 2024 y 2025 en la región. La periodización en tres ciclos es: primer ciclo 1981–2008, segundo ciclo 2008–2019/2020, tercer ciclo en la

transición de finales de 2019 y principios de 2020 a noviembre de 2026. El segundo ciclo cierra con México 2020, re-reforma según Mesa-Lago (2022). Un mismo país puede estar en los tres ciclos, porque en el primer ciclo pudo haber hecho una reforma, en el segundo otra reforma y en el tercero otra. Los ciclos no son casillas excluyentes por país; son oleadas de reformas. Un país no queda encasillado en un solo ciclo por haber reformado una vez.

Ejemplo, Colombia: primer ciclo, Ley 100 de 1993, en pensiones vigente desde el 1º de abril de 1994, modelo paralelo, y paramétricas del primer ciclo, la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005; segundo ciclo, paramétrica de 2009. La de 2009, Ley 1328, es paramétrica solo para el Régimen de Ahorro Individual, RAIS; tercer ciclo. La Ley 2381 de 2024, que entrará en vigencia el 1 de abril de 2027. Colombia está en los tres ciclos, con reformas distintas en cada ciclo.

Primer ciclo, estructurales 1981–2008 (11 países): Chile 1981 sustitutivo; Bolivia 1997 sustitutivo; México 1997 sustitutivo; El Salvador 1998 sustitutivo (público paralelo sin nuevos afiliados); República Dominicana 2003 sustitutivo; Perú 1993 paralelo; Colombia 1994 paralelo (Ley 100 de 1993, en pensiones vigente desde el 1º de abril de 1994); Argentina 1994 paralelo integrado (pilar solidario); Uruguay 1996 mixto/pilares; Costa Rica 1995 y 2001 mixto/pilares; Panamá 2008 mixto/pilares.

Segundo ciclo, 2008–2019/2020: 5 re-reformas (Mesa-Lago 2022) (Argentina 2008 reparto, Chile 2008 integrado, Bolivia 2010 sustitutivo (estatizado), El Salvador 2017 mixto en la práctica, México 2020 mixto en la práctica) y 13 paramétricas en el sentido amplio de CEPAL (2006), Colombia 2009 paralelo, Perú 2016 paralelo, Uruguay 2008 mixto/pilares, Costa Rica 2016 mixto/pilares, Cuba 2009 reparto, Paraguay 2010 reparto, Guatemala 2010 reparto, Nicaragua 2013 reparto, Venezuela 2014 reparto, Honduras 2014 reparto, Haití 2015 reparto, Ecuador 2015 reparto, Brasil 2015 reparto. Para Colombia, se considera 2009, la Ley 1328, paramétrica solo para el RAIS.

Tercer ciclo: las leyes de 2021–2026 son las de El Salvador 2022–2023, Uruguay 2023, Colombia 2024, Perú 2024, Chile 2025 y Panamá 2025, entre otras; México 2024, con el Fondo de Pensiones para el Bienestar. México 2020 es re-reforma de segundo ciclo, no de tercer ciclo. No se mezclan con esa clasificación.[8]

En ese lapso la región ensayó, evaluó, corrigió y volvió a reformar. La historia no es lineal. Es una secuencia de reforma, evaluación, corrección y nueva reforma.

Cuadro 1. Los tres ciclos en una mirada.

Ciclo	Años	Característica central	Pregunta que domina
Primer ciclo	1981–2008	Cambiar el sistema	¿Reparto o capitalización?
Segundo ciclo	2008–2019/2020	Corregir con re-reformas: 5 re-reformas (Mesa-Lago 2022) + 13 paramétricas. Un mismo país puede estar en los tres ciclos.	¿Cómo se corrige el sistema privado: se cierra, se vuelve mixto o se mantiene con mejora sustancial?
Tercer ciclo	finales de 2019–principios de 2020 a noviembre de 2026 (México 2020 cierra el segundo ciclo)	Proteger a todas las personas, no solo a quien cotizó	¿Cómo se protege a quien no pudo cotizar?

Fuente: Elaboración propia a partir de Riveros Aponte, CEPAL y Mesa-Lago.

1. La promesa y las expectativas de quienes la reciben y quienes la pagan

Índice del capítulo 1

Introducción al capítulo 1 9
Suficiencia: que la pensión alcance para vivir 9
El significado de una pensión suficiente 9
La expectativa de disponer de tiempo 10
Expectativas diferenciadas según el nivel de ingreso 10
La perspectiva del presupuesto público 11
Lo que exige un Estado social 12
Tres criterios para evaluar una reforma 12

Introducción al capítulo 1

Este capítulo examina qué promete un sistema de pensiones, qué esperan quienes la recibirán según su nivel de ingreso, qué exige esa promesa al presupuesto público y con qué criterios debe juzgarse una reforma.

Suficiencia: que la pensión alcance para vivir

Quien piensa en su pensión espera dos cosas. Tener una buena pensión que alcance para todo, y poder hacer todo lo que no pudo hacer durante su vida laboral.

La pensión no es solo un ingreso. Es también tiempo para vivir. Esa expectativa no nace el día en que se cumple la edad de pensión. Se construye con cada mes cotizado, con cada esfuerzo, con cada renuncia.

Cuando la pensión no llega, llega tarde o no alcanza, no se vive solo como un problema económico. Se vive como una promesa incumplida.

El significado de una pensión suficiente

Que alcance para todo no significa lujo. Significa poder cubrir, sin angustia permanente, lo básico para vivir con dignidad.

Ese básico incluye alimentación adecuada, vivienda y servicios, transporte, salud, medicamentos y citas médicas. Incluye también un margen mínimo para imprevistos y para ayudar a la familia.

Cuando la pensión no alcanza, la persona mayor tiene que seguir buscando ingresos en condiciones cada vez más difíciles. O recorta gastos esenciales, como alimentación o medicamentos. O depende por completo de sus hijos.

En ese caso, la pensión deja de ser autonomía y se convierte en dependencia. Importa no solo el valor nominal, sino lo que ese valor permite comprar y si mantiene su poder frente al costo de vida.

La expectativa de disponer de tiempo

La segunda expectativa es menos visible, pero igual de importante: tener tiempo. Tiempo para descansar sin culpa después de décadas de trabajo.

Tiempo para estar con la pareja, los hijos y los nietos. Para volver a estudiar, para un proyecto postergado, para participar en la comunidad, para cuidar la salud física y mental.

Sin ingreso suficiente, ese tiempo no existe. La vejez se convierte en una prolongación de la precariedad: seguir buscando ingresos sin apoyo, seguir cuidando a otros sin relevo, seguir posponiendo.

Una pensión no solo permite comprar bienes. También permite tener libertad de tiempo.

Expectativas diferenciadas según el nivel de ingreso

Las dos expectativas son comunes, pero que alcance para todo no significa lo mismo para todos. No todos parten del mismo punto.

Quienes tuvieron altos ingresos: continuidad

Quienes tuvieron altos ingresos esperan mantener en la vejez un nivel de vida similar al que tenían cuando trabajaban. Para este grupo, la pensión es continuidad.

Esperan que el esfuerzo de toda su vida se refleje en una tasa de reemplazo que no implique una caída brusca. La tasa de reemplazo es el porcentaje del último salario que representa la pensión.

Su temor principal es la caída abrupta. La reforma debe reconocer ese esfuerzo y permitir complementos como el ahorro voluntario, pero sin que el sistema público cargue con todo el costo de mantener niveles de vida altos.

Quienes tuvieron ingresos medios: no caer en la pobreza

Quienes tuvieron ingresos medios esperan, sobre todo, no caer en la pobreza. La clase media vive en un equilibrio frágil.

Un mal año, una enfermedad costosa, un período largo de informalidad, un divorcio o la pérdida del empleo cerca de la edad de pensión pueden empujarla hacia abajo.

Para este grupo, la pensión es protección contra el descenso. No piden enriquecerse en la vejez. Piden estabilidad y previsibilidad: saber con certeza cuánto recibirán y que ese ingreso no se desvalorizará.

Quienes viven con un salario mínimo: un margen pequeño

Quienes viven con un ingreso igual o un poco superior a un salario mínimo esperan mantener un ingreso un poco superior a un salario mínimo. Este grupo vive al filo.

Un salario mínimo alcanza para sobrevivir cuando se está en edad laboral, pero en la vejez aparecen gastos nuevos, sobre todo en salud, transporte y cuidado.

Mantener un poco por encima no es un capricho. Es el margen que separa poder comprar los medicamentos de tener que elegir entre medicamentos y comida.

Para ellos no basta con fijar la pensión en un número. Hay que garantizar que ese número mantenga su valor real en el tiempo.

Quienes viven con menos de un salario mínimo: salir de la pobreza

Quienes viven con menos de un salario mínimo esperan salir de la pobreza y de la pobreza extrema. Este grupo incluye a una parte muy grande de la población en edad de trabajar y de pensionarse.

Son en gran parte trabajadores informales, mujeres que dedicaron su vida al cuidado no remunerado, campesinos, vendedores, trabajadores del hogar y personas que nunca pudieron cotizar de forma continua.

Para ellos la pensión no es mantener algo que ya tenían. Es acceder por primera vez a un ingreso estable y digno. Salir de la pobreza significa poder comer tres veces al día, no tener que escoger entre comer y medicarse, tener un techo seguro y no depender totalmente de los hijos.

Para este grupo, la reforma no puede pedirles lo mismo que a quienes tuvieron empleo formal toda la vida. Necesita un pilar solidario fuerte, que llegue aunque no hayan podido cotizar lo suficiente.

Cuadro 2. Expectativas de cada grupo y necesidades del sistema.

Grupo	Qué espera	Qué necesita del sistema
Altos ingresos	Mantener el nivel de vida	Ahorro voluntario y complementos; sin cargar todo el costo al sistema público
Ingresos medios	No caer en la pobreza	Estabilidad, previsibilidad y valor real en el tiempo
Un salario mínimo	Mantener un poco por encima	Margen para salud y cuidado; ajuste que proteja el poder de compra
Menos de un salario mínimo	Salir de la pobreza	Pilar solidario fuerte, aunque no se haya podido cotizar

Fuente: Elaboración propia.

La perspectiva del presupuesto público

Los ministros de Hacienda y quienes cuidan el presupuesto miran la misma promesa desde el otro extremo. No preguntan solo si una pensión es deseable. Preguntan de dónde saldrán los recursos, por cuánto tiempo y qué otras necesidades se dejarán de atender si se gasta de más en pensiones.

Protegen el gasto público porque cada recurso gastado de más en pensiones es un recurso que falta para salud, educación o cuidado, y que tendrán que pagar las generaciones siguientes.

Tres razones que se cruzan en América Latina

Primera razón: el envejecimiento. Cada vez hay más personas mayores y menos jóvenes en edad de trabajar. Hay menos cotizantes por cada pensionado y las pensiones se pagan durante más años, porque se vive más tiempo.

Segunda razón: la informalidad. Una parte muy grande de quienes trabajan no cotiza o cotiza de forma intermitente. El sistema recibe menos aportes de los que necesitaría para pagar las pensiones prometidas.

Tercera razón: la competencia por los recursos públicos. El mismo presupuesto debe atender salud, educación, cuidado, infraestructura y protección social. Si las pensiones absorben todo, se desfinancia el resto.

Promesas sin respaldo financiero

Si la reforma promete más de lo que se puede pagar, las expectativas que crea no se cumplen. Pueden venir recortes futuros, retrasos en los pagos, reformas de emergencia, aumento de impuestos para las próximas generaciones o pérdida de credibilidad en el Estado.

La promesa incumplida duele más que la promesa prudente. Que sea pagable no es gastar cero. Es gastar lo necesario, de forma eficiente, priorizada y transparente.

Es calcular el costo real de cada decisión: edad, semanas, umbral, tasa de reemplazo y ajuste por inflación. Es financiar el gasto permanente con ingresos permanentes y no con ingresos transitorios o inciertos.

Es incorporar la reforma en el marco fiscal de mediano plazo y en el cumplimiento de la regla fiscal. Es proteger el fondo de ahorro del pilar contributivo como reserva, no como caja para gasto corriente.

Lo que exige un Estado social

Un Estado social no elige entre pagar y proteger. Debe hacer las dos cosas. Pagar sin proteger deja a la persona mayor con dinero pero sin salud, sin cuidado y sin hogar. Proteger sin pagar deja buenas intenciones sin sustento material.

Debe combatir la pobreza, para que ninguna persona mayor viva en pobreza por falta de ingreso en la vejez. Debe disminuir la desigualdad, para que las pensiones no reproduzcan y amplíen las desigualdades de toda la vida.

Debe desarrollar una protección social que no se reduzca al pago de la pensión, sino que incluya acceso efectivo a salud, servicios sociales, participación e información.

Debe cuidar a las personas mayores, con servicios domiciliarios, centros día, apoyo y respiro para las personas cuidadoras, y formación para cuidar con dignidad.

Tres criterios para evaluar una reforma

Primero, la suficiencia: que la pensión alcance para vivir con dignidad según el grupo de ingreso.

Segundo, la sostenibilidad financiera: que el sistema se pueda financiar hoy y en las próximas décadas, aun con más personas mayores y menos cotizantes.

Tercero, la equidad: que proteja primero a quienes más lo necesitan y reconozca el cuidado, la informalidad y las trayectorias de vida reales, no solo las ideales.

Estos tres criterios recogen lo mismo que los cinco criterios: cobertura, suficiencia, sostenibilidad, género y eficiencia. Y las ocho dimensiones desarrollan esos cinco, no son otro criterio distinto.[86]

2. La organización de un sistema de pensiones

Índice del capítulo 2

Introducción al capítulo 2 ..... **13**
Reparto: un pacto entre generaciones **13**
Capitalización: una cuenta a nombre de cada persona **13**
La insuficiencia de los modelos puros **13**
Reforma estructural frente a reforma paramétrica: la distinción básica **13**
Paralelo frente a mixto: la diferencia decisiva **14**
La superación del debate entre reparto y capitalización **15**

Introducción al capítulo 2

Este capítulo presenta la arquitectura básica de un sistema de pensiones: reparto y capitalización, la insuficiencia de los modelos puros y las distinciones entre reforma estructural y paramétrica y entre modelo paralelo y modelo mixto.

Reparto: un pacto entre generaciones

En un sistema de reparto, las cotizaciones de quienes trabajan hoy pagan las pensiones de quienes están retirados hoy. Es un pacto entre generaciones.

La generación activa sostiene a la generación retirada con la expectativa de que la siguiente hará lo mismo. La pensión depende de la regla: años cotizados, edad y salario de referencia.

Capitalización: una cuenta a nombre de cada persona

En un sistema de capitalización individual, cada persona ahorra en una cuenta a su nombre. Ese ahorro se invierte y al retirarse recibe lo que acumuló más la rentabilidad, descontadas las comisiones.

La pensión depende del ahorro acumulado, de la rentabilidad y de la esperanza de vida al jubilarse. Si la rentabilidad cae o la vida se alarga, la pensión mensual cae.

La insuficiencia de los modelos puros

En la práctica, ningún país puro se sostiene solo con una de las dos lógicas. La región ensayó todas las combinaciones.

Por eso la cuestión central no es reparto o capitalización en abstracto, sino qué parte del ingreso se asegura con solidaridad, qué parte con ahorro y con qué reglas se sostiene cada parte.

Reforma estructural frente a reforma paramétrica: la distinción básica

La CEPAL, en 2006, llamó reformas estructurales a las que cambiaban el sistema de fondo: sustituir el reparto por capitalización, como hizo Chile en 1981; poner a competir reparto y capitalización en paralelo,

como hizo Colombia con la Ley 100 de 1993, en pensiones vigente desde el 1º de abril de 1994; o mezclarlos en un sistema mixto, como hizo Uruguay en 1996.

Y llamó reformas paramétricas a las que, sin cambiar la estructura, movían sus parámetros: edad de retiro, tasa de cotización, forma de calcular la pensión y requisitos de semanas.

Esa distinción ordena los cuarenta y cinco años: no toda reforma es estructural, y no todo cambio de edad o de tasa es menor.

Cuadro 3. Modelos de reforma estructural.

Modelo	Qué hace la persona afiliada	Relación entre reparto y capitalización	Casos en América Latina
Sustitutivo de capitalización	Sale del reparto y entra solo a capitalización individual	Sustitución total. Se cierra la entrada al reparto	Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998), República Dominicana (2003)
Paralelo	Elige entre reparto o capitalización individual	Competencia. Ambos sistemas son excluyentes y conviven	Perú (1993), Colombia (1994)
Paralelo integrado	Elige entre reparto o capitalización, con pilar solidario común	Competencia, pero con pilar solidario común	Argentina (1994), con pilar solidario (PBU) para quien cotizó 30 años
Mixto	Pertenece a ambos sistemas a la vez	Complementación. La pensión proviene sobre todo del reparto y se complementa con capitalización	Uruguay (1996), Costa Rica (2001), Panamá (2008)
Integrado	Pertenece a un sistema articulado: solidaridad más capitalización	Complementación con base solidaria explícita	Chile (2008, re-reforma de segundo ciclo), con Sistema de Pensiones Solidarias más capitalización individual

Fuente: CEPAL (2006) y Arenas de Mesa (2019). Los años son de entrada en vigencia, no de la ley. Costa Rica: régimen complementario voluntario desde 1995 (Ley 7523); obligatorio desde 2001 (Ley 7983), que es el año del modelo mixto.

Paralelo frente a mixto: la diferencia decisiva

Arenas de Mesa añadió que la región no copió un solo modelo. Del paralelo y del mixto surgieron variantes, integradas y complementarias, que intentaron corregir los fallos sin volver al reparto único.

La diferencia entre paralelo y mixto es decisiva. En el paralelo, la persona trabajadora elige uno u otro y los sistemas compiten. En el mixto, la persona pertenece a ambos y los sistemas se complementan.

En el paralelo, sin articulación, tiende a aparecer selección adversa y arbitraje. Quienes esperan una pensión mejor en un sistema se mueven a ese sistema, y el pilar público se debilita.

En el mixto, la articulación entre pilares es explícita y la pensión combina solidaridad y ahorro.

La superación del debate entre reparto y capitalización

Esa arquitectura explica por qué la discusión posterior no fue entre reparto y capitalización en abstracto, sino entre combinaciones concretas.

Qué parte del ingreso se asegura con solidaridad, qué parte con ahorro, qué parte con apoyo familiar y qué parte con ahorro voluntario. Y con qué financiamiento y con qué reglas se sostiene cada parte en el tiempo.

3. Banco Mundial y pilares: la evolución del sistema de pilares

Índice del capítulo 3

Introducción al capítulo 3 17
La propuesta técnica del Banco Mundial puesta a prueba 17
1994: tres pilares y el ahorro como centro 17
2005: cinco pilares y la corrección (Banco Mundial – Holzmann) 18
La evolución de cada pilar en la práctica 19
La práctica de los países: el abandono de los pilares puros 20
Banco Mundial: De pilares puros a multipilar integrado 21
La configuración actual del sistema de pilares en América Latina 21
Cuestiones pendientes del sistema de pilares 22
Banco Mundial 2025: de los pilares de pensiones a los cuatro pilares de ingreso 23

Introducción al capítulo 3

Este capítulo reconstruye la evolución del sistema de pilares, de la propuesta de tres pilares de 1994 a la corrección de cinco pilares de 2005 y a la lectura de 2025, y muestra cómo la región abandonó los pilares puros para llegar a un modelo “multipilar integrado”.

La propuesta técnica del Banco Mundial puesta a prueba

El sistema de pilares nació como una propuesta técnica. Se convirtió en el lenguaje común de las reformas. Después se puso a prueba en la práctica.

El examen del sistema de pilares aborda cuatro puntos: su evolución, su fidelidad a la propuesta de 1994, los cambios introducidos en 2005 y su estado en 2026.

La respuesta corta es esta: el sistema de pilares, propuesto en 1994, no desapareció. Pasó de pilares puros a pilares integrados, y el Pilar 0, no contributivo, pasó de ser una red mínima a ser la base obligada de todo sistema completo.

1994: tres pilares y el ahorro como centro

El Banco Mundial publicó en 1994 el informe Averting the Old Age Crisis, traducido como “Envejecimiento sin crisis”. Su diagnóstico sostenía que el envejecimiento poblacional haría insostenibles los sistemas de reparto puro.[9]

La solución no era solo gastar más, sino diversificar riesgos. Si todo el riesgo estaba en el reparto, el envejecimiento lo rompía. Si se repartía entre Estado y mercado, el sistema resistía mejor.

Los tres pilares de 1994 (Banco Mundial)

Primer pilar: público obligatorio, basado en reparto, gestionado por el Estado, con objetivo de aliviar la pobreza en la vejez. Era un pilar pequeño, de protección mínima.

Segundo pilar: privado obligatorio, basado en capitalización individual o ahorro obligatorio, gestionado privadamente, para vincular aportes con beneficios y dar sostenibilidad. Era el centro del sistema.

Tercer pilar: privado voluntario, basado en ahorro voluntario, para quienes quieren mayor protección.

La conclusión de 1994 fue que un pilar público pequeño para evitar la pobreza, más un pilar privado obligatorio de ahorro individual, más un pilar voluntario diversifican el riesgo entre Estado y mercado.

Los supuestos del modelo de 1994

Suponía trayectorias laborales estables y continuas. Suponía que la mayoría cotizaría durante casi toda su vida laboral.

Suponía mercados financieros que darían rentabilidad suficiente y estable. Suponía que vincular aporte y pensión bastaba para dar suficiencia.

Esas tres suposiciones se cumplieron para un grupo: hombres, trabajadores formales de áreas urbanas, con altos ingresos, trabajos estables y cotizaciones durante la mayor parte de su vida laboral.

No se cumplieron para la mayoría de la población trabajadora de la región. Ahí empezó el problema.

2005: cinco pilares y la corrección (Banco Mundial – Holzmann)

En 2005, el Banco Mundial publicó Old Age Income Support in the 21st Century, de Robert Holzmann y Richard Hinz, traducido como Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo XXI.[10]

El Banco Mundial reconoció las críticas y pasó de tres a cinco pilares, haciendo el esquema más flexible. Cada país debe adaptarlo. Ya no era un plan maestro. Era un marco de referencia.

Los cambios entre 1994 y 2005

El cambio no fue solo sumar dos pilares. Fue cambiar el centro. En 1994 el centro era el ahorro individual. En 2005 el centro era la combinación a la medida.

Ningún pilar por sí solo resuelve pobreza, suficiencia, sostenibilidad y equidad. La diversificación entre pilares debe ajustarse según la capacidad y las preferencias del país.

Dos correcciones fueron decisivas: el Pilar 0, que reconoce que una parte de la población no cotiza y que, sin un piso no contributivo, queda sin protección; y el Pilar 4, que reconoce que, en la región, la familia, la vivienda y el apoyo informal sostienen parte del ingreso en la vejez.

El fondeo era el elemento central y casi general en 1994, y el modelo se presentó cercano a un plan maestro, bastante general. En 2005 el fondeo seguía siendo útil, pero con límites reconocidos.

Cuadro 4. Los cinco pilares del Banco Mundial (2005).

Pilar	Función
Pilar 0. Básico no contributivo	Provee un nivel mínimo de protección contra la pobreza en la vejez, aunque la persona no haya cotizado. Financiado con impuestos generales.
Pilar 1. Público contributivo obligatorio	Típico sistema de reparto, de beneficio definido, contributivo obligatorio, con objetivo de sustitución de ingresos y con solidaridad.
Pilar 2. Capitalización obligatoria	Contributivo obligatorio, de contribución definida, capitalización individual. Gestionado por administradoras de fondos u otros administradores.
Pilar 3. Voluntario	Provisiones voluntarias y fondeadas de retiro, ahorro voluntario individual o patrocinado por el empleador.
Pilar 4. Informal o familiar no financiero	Fuentes de apoyo informal, familiar, activos como vivienda, y programas de apoyo social más allá de las pensiones.

Fuente: Holzmann y Hinz (2005).

Cuadro 5. Del modelo de tres pilares (1994) al de cinco pilares (2005).

Aspecto	Banco Mundial, 1994	Holzmann y Hinz, 2005
Número de pilares	Tres	Cinco (0, 1, 2, 3, 4)
Pilar antipobreza	Primer pilar público, limitado, como red mínima	Pilar cero separado, no contributivo, universal o focalizado, como parte obligada de todo sistema completo
Centro del sistema	Segundo pilar: ahorro individual obligatorio, fondeado, privado	Combinación a la medida: ningún pilar por sí solo; diversificación según capacidad y preferencias del país
Apoyo informal y social	No incorporado como pilar	Pilar cuarto: apoyo familiar, salud, vivienda y otros activos, incorporado explícitamente

Aspecto	Banco Mundial, 1994	Holzmann y Hinz, 2005
Fondeo	Elemento central y casi general	Sigue siendo útil, pero con límites: costos de transición, costos de transacción, riesgos de inversión y necesidad de condiciones
Aplicación	Modelo bastante general, cercano a un plan maestro	Marco de referencia, no un plan maestro: secuencia y compensación según condiciones iniciales y economía política

Fuente: Banco Mundial (1994) y Holzmann y Hinz (2005).

La evolución de cada pilar en la práctica

Cada pilar tuvo un destino distinto. El sistema de pilares se propuso en 1994, con el informe del Banco Mundial. Desde entonces se está desarrollando. Ahora se habla de multipilares, y las últimas reformas van en ese sentido.

Cuadro 6. La evolución de cada pilar.

Pilar	Qué se esperaba	Qué pasó en la práctica	Qué quedó
Pilar 0	Red mínima	Pasó a ser base obligada; sin él, más de la mitad queda sin pensión	Base de todo sistema completo
Pilar 1	Pilar pequeño de reparto	No desapareció; volvió como solidaridad y seguro social	Pilar de solidaridad y sustitución
Pilar 2	Centro del sistema	Dio buenos resultados solo para un perfil; dejó fuera a la mayoría informal	Pilar complementario, no centro único
Pilar 3	Ahorro voluntario	Útil para altos ingresos; insuficiente para la mayoría	Complemento, no sustituto
Pilar 4	No existía en 1994	Se reconoció: familia, vivienda y apoyo informal sostienen parte del ingreso	Pilar reconocido, sin confundirlo con pensión

Fuente: Elaboración propia.

Pilar 0: de red mínima a base obligada

En 1994 el pilar antipobreza era un primer pilar público limitado, como red mínima. En 2005 el Pilar 0 era separado, no contributivo, universal o focalizado, como parte obligada de todo sistema completo.

En la práctica, ese cambio fue el más importante. Con más de la mitad de la población ocupada en la informalidad, un sistema exclusivamente contributivo deja sin pensión a más de la mitad de las personas mayores.

Por eso el Pilar 0 dejó de ser asistencia residual. Se convirtió en pilar del sistema. En 2022, 3 de cada 10 personas de 65 años y más cubiertas lo estaban por el pilar no contributivo: 19,6 millones de personas, 31% del grupo etario, según CEPAL.[11]

Pilar 1: el reparto que no desapareció

Se esperaba que el reparto se achicara hasta ser un pilar mínimo. No desapareció. Volvió como pilar de solidaridad, de seguro social y de sustitución de ingreso.

En los sistemas mixtos, el pilar 1 sostiene la solidaridad intergeneracional. En Chile, el Seguro Social Previsional de 2025 es una expresión de ese retorno. En Uruguay, el Banco de Previsión Social sigue a cargo del primer pilar.

Pilar 2: la capitalización que dejó de ser el centro

En 1994 el segundo pilar era el centro. En la práctica, entregó buenos resultados solo para el perfil descrito: hombres formales, estables, de altos ingresos.

Para quienes tuvieron trayectorias interrumpidas, ingresos inestables, empleo informal o trabajo no remunerado, la capitalización individual, por sí sola, no generó una pensión suficiente ni continua.

Por eso el pilar 2 no desapareció, pero dejó de ser el centro único. Pasó a ser un pilar complementario dentro de un sistema integrado.

Pilar 3: voluntario, útil pero no suficiente

El ahorro voluntario es útil para quienes pueden ahorrar más. Permite mantener el nivel de vida a quienes tuvieron altos ingresos.

No puede ser la respuesta para la mayoría. Quien vive al filo del salario mínimo no tiene margen para ahorro voluntario. Por eso el pilar 3 complementa, pero no sustituye al Pilar 0 ni al pilar 1.

Pilar 4: familia, vivienda y apoyo informal

En 1994 el apoyo informal y social no estaba incorporado como pilar. En 2005 el pilar cuarto incorpora explícitamente el apoyo familiar, la salud, la vivienda y otros activos.

En la región, la familia, la vivienda y el apoyo informal sostienen parte del ingreso en la vejez. Reconocerlo no significa confundirlo con pensión. Significa diseñar sin suponer que la familia lo cubre todo. El Banco Mundial 2025 lo reformula como parte de los cuatro pilares de ingreso: trabajo, familia, activos y programas públicos, con lógica de vasos comunicantes.

La CEPAL propone fortalecer sistemas integrales de cuidado, con corresponsabilidad entre Estado, familias y sector privado, y crear empleo formal en el sector de los cuidados.[16]

La práctica de los países: el abandono de los pilares puros

La conclusión del 10º Global Pensions Programme, GPP, de 2023, lo formula con claridad: el modelo de pilares puros fracasó y es necesario pasar al modelo multipilar integrado con un Pilar 0 fuerte.[12]

El GPP es una iniciativa académica concebida por la London School of Economics, LSE, y Novaster, con el apoyo de Santander Asset Management. En 2023, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, fue coorganizador junto con la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, AIOS, y Novaster.

El GPP realizado en 2026 en México reforzó la discusión sobre el modelo multipilar. La XII edición se realizó en Ciudad de México el 11 y 12 de marzo de 2026.[13]

Banco Mundial: De pilares puros a multipilar integrado

La discusión no se limita a añadir un pilar a un sistema existente. Consiste en pasar de un modelo de pilares puros, en el que un solo pilar define el sistema, a un modelo multipilar integrado, en el que varios pilares se complementan.

En el modelo integrado, el Pilar 0, no contributivo, sostiene el conjunto. Los demás pilares cumplen funciones distintas y se articulan. No compiten entre sí como sistemas excluyentes.

La diversificación de riesgos mediante la integración

Un sistema que depende solo del reparto es vulnerable al envejecimiento y a la caída de la relación entre activos y pensionados.

Un sistema que depende solo de la capitalización es vulnerable a la informalidad, a la interrupción de las cotizaciones y a la volatilidad de los mercados.

Un sistema multipilar, con un pilar no contributivo financiado con impuestos, un pilar contributivo de reparto, un pilar de capitalización y un pilar voluntario, distribuye esos riesgos.

Cada pilar cumple una función distinta: proteger contra la pobreza, sustituir ingreso, vincular aportes con beneficios y ampliar la protección para quienes desean ahorrar más.

El significado de un Pilar 0 fuerte

Pilar 0 fuerte no significa gasto sin límite. Significa tres cosas: cobertura que llegue a quienes no cotizaron, prestación que saque de la pobreza extrema, y financiamiento explícito con impuestos generales.

Sin financiamiento explícito, el Pilar 0 se convierte en promesa sin pago. Sin cobertura, el sistema vuelve a excluir. Sin prestación suficiente, no protege.

La configuración actual del sistema de pilares en América Latina

En el tercer ciclo, cada país combina los pilares de forma distinta, pero todos incorporan un pilar no contributivo o solidario como parte del diseño. Los casos siguientes muestran esa variedad.

Cada país adapta la combinación

El tercer ciclo aplica esa prescripción en cada país, con la combinación que cada uno adopta.

Cuatro pilares en Colombia: solidario, semicontributivo, contributivo y ahorro voluntario

El sistema de pilares complementa esas reglas. El pilar solidario, para quienes nunca pudieron cotizar lo suficiente, con un ingreso básico que los saque de la pobreza extrema.

El pilar semicontributivo, para quienes cotizaron algo pero no alcanzaron a completar los requisitos de una pensión, con un apoyo que reconozca ese esfuerzo en lugar de dejarlos sin nada.

El pilar contributivo, para quienes trabajan y cotizan, con una pensión proporcional a su esfuerzo, con reglas claras y sostenibles. Y el ahorro voluntario, para quienes pueden complementar su pensión.

Cuadro 7. La combinación de los pilares por país en el tercer ciclo.

País	Combinación en el tercer ciclo	Pilar cero o solidario
Uruguay	Tres pilares: solidaridad intergeneracional, ahorro individual, voluntario	Primer pilar de solidaridad a cargo del Banco de Previsión Social
México	Reparto y capitalización más fondo solidario	Fondo de Pensiones para el Bienestar que complementa hasta 100% del último sueldo, con tope
Panamá	Capitalización con garantía solidaria como sistema de destino, en transición	Bono permanente, aporte estatal, Pensión Garantizada Solidaria de al menos B/. 265,00 y valor mínimo universal B/. 144,00
El Salvador	Capitalización con corrección solidaria y pública	Pensión mínima subida en torno a 30%, a US$ 400 (antes US$ 304,17; aumento efectivo 31,5%) e instituto público (reforma de diciembre de 2022)
Colombia	Cuatro pilares: solidario, semicontributivo, contributivo complementario, ahorro voluntario	Pilar Solidario y Pilar Semicontributivo
Perú	Cuatro pilares: no contributivo, semicontributivo, contributivo, voluntario	Pilar 1 no contributivo y Pensión 65 extendida
Chile	Sistema mixto, solidario y contributivo, con Seguro Social	Pensión Garantizada Universal fortalecida
España	Sistema público único con solidaridad en el financiamiento	Revalorización con IPC y cotización de solidaridad sobre la base máxima[84]

Fuente: Elaboración propia.

Cuestiones pendientes del sistema de pilares

Primero, la articulación. Que los pilares no penalicen haber cotizado poco. Que pasar de un pilar a otro no haga perder lo ya aportado.

Segundo, el financiamiento del Pilar 0. Que esté en el presupuesto, con regla y con proyección a décadas, no con ingresos transitorios.

Tercero, la gobernanza. Que los fondos se gestionen con transparencia, con licitación y con reglas claras, para que la confianza no dependa de un gobierno.

Cuarto, la adaptación. Que cada país ajuste la combinación a su demografía, a su mercado laboral y a su capacidad fiscal, sin copiar un modelo único.

Banco Mundial 2025: de los pilares de pensiones a los cuatro pilares de ingreso

En 2025 el Banco Mundial publicó dos documentos: Riding the Demographic Wave: Pensions and Retirement Income in an Aging World, de Gonzalo Reyes Hartley y Miglena Abels, documento de antecedentes del Informe sobre el Estado de la Protección Social 2025, y Understanding Income Security for Older Adults: Rethink Social Protection and Jobs in an Actively Aging World. El primero hace el diagnóstico global de pensiones y seguro social. El segundo propone un marco para entender de dónde viene, en la práctica, la seguridad de ingreso de las personas mayores.[14,15]

La seguridad de ingreso en la vejez depende de la combinación de cuatro fuentes: trabajo continuado, apoyo familiar, ingreso derivado de activos acumulados, y beneficios de programas gubernamentales, financiados con ingresos generales o con contribuciones sociales. No es la misma clasificación que los cinco pilares de 1994 y 2005. Los cinco pilares ordenan el sistema de pensiones. Las cuatro fuentes ordenan el ingreso real de las personas mayores, que incluye trabajo y familia, que no son pilares de pensiones pero sí son pilares de ingreso. Por eso una persona puede no tener pensión contributiva y tener ingreso por trabajo o familia, y otra puede tener pensión contributiva y vivir en pobreza si el beneficio es bajo, si los gastos de salud son altos o si debe sostener a otros miembros del hogar.

La idea central es la de vasos comunicantes: cuando un pilar se debilita, la presión no desaparece, se traslada a los demás. Si la cobertura contributiva es baja, las personas mayores dependen más del trabajo, de la familia y de las pensiones no contributivas. Si la familia tiene menos capacidad de apoyo, aumenta la presión sobre el trabajo en edades avanzadas y sobre los programas públicos. Si los activos son escasos, la pensión se vuelve la única fuente estable y su insuficiencia se traduce directamente en pobreza. La debilidad simultánea de varios pilares genera vulnerabilidad acumulada.

El diagnóstico global 2025 cuantifica esa debilidad: cerca de 2.000 millones de personas carecían de protección social adecuada en 2022, y alrededor de 1.600 millones de personas en países de ingreso bajo y mediano vivían en hogares que ni recibían una prestación de protección social ni contribuían a un beneficio futuro, como pensión o seguro de salud. La cobertura del seguro social, que incluye pensiones, era casi inexistente en países de ingreso bajo, alrededor de 2%, y mínima en países de ingreso mediano bajo, alrededor de 8%. No es una falla marginal. Es una brecha estructural. Por eso la seguridad de ingreso no se construye en el momento del retiro, sino a lo largo de toda la vida laboral: las decisiones sobre educación, empleo, cuidados, ahorro y salud determinan el ingreso en la vejez. Las políticas que facilitan continuidad laboral, reconocen el cuidado, promueven ahorro de largo plazo y garantizan salud son políticas de pensiones en sentido amplio, aunque no se llamen así.

El trabajo continuado más allá del aumento de la edad de retiro

El trabajo en edades avanzadas es, para muchas personas mayores, la primera fuente de ingreso y, en muchos contextos, la única disponible. Puede responder a preferencia, buena salud y participación, pero en muchos casos responde a necesidad: sin pensión suficiente, es necesario seguir trabajando aún con salud deteriorada o empleo precario. Por eso el envejecimiento activo exige más que elevar la edad de retiro: políticas que reduzcan la discriminación por edad, adapten puestos a capacidades físicas y cognitivas, faciliten transición gradual entre empleo a tiempo completo y retiro, y reconozcan que la capacidad de trabajar no se distribuye igual. Quienes hicieron trabajos físicos intensos, padecen enfermedades crónicas o asumieron cuidados enfrentan más dificultad para prolongar su vida laboral. Subir la edad de forma uniforme sin atender esa heterogeneidad profundiza las desigualdades que pretende corregir. Las personas

mayores, en especial las mujeres, combinan a menudo trabajo remunerado con cuidado de nietos, cónyuges enfermos o padres muy mayores, lo que limita empleo formal, reduce ingresos y afecta acumulación de derechos.

El debilitamiento del apoyo familiar y la insuficiencia de los activos

El apoyo familiar, segundo pilar de ingreso, sigue siendo central, pero su capacidad protectora se debilita en promedio: menos hijos por la caída de la fecundidad, migración que separa generaciones, y mayor participación laboral de las mujeres que reduce el tiempo disponible para cuidado no remunerado si no hay servicios públicos de cuidado y reparto más equitativo de tareas domésticas. El resultado no es la desaparición de la familia, sino su mayor irregularidad y su distribución desigual: hogares con más recursos sostienen transferencias estables, hogares pobres enfrentan menos recursos y más necesidad. Los sistemas que presuponen que la familia absorberá las brechas trasladan el riesgo a quienes menos pueden asumirlo y reproducen desigualdades de género, porque el cuidado recae de forma desproporcionada sobre las mujeres.

Los activos, tercer pilar de ingreso, se concentran en hogares de ingresos medios y altos. Para trabajadores de ingresos bajos e inestables, ahorrar de forma regular es difícil y el ahorro se pierde frente a choques de salud, desempleo o emergencias familiares. La falta de acceso a instrumentos adecuados, la baja inclusión financiera y la escasa educación financiera pesan tanto como la falta de ingreso. Los programas que simplifican aportes, permiten montos pequeños y frecuentes, usan plataformas digitales y ofrecen incentivos adecuados amplían el acceso, pero por sí solos no resuelven la insuficiencia de ingreso. La vivienda, principal activo de muchas personas mayores, protege frente al costo de alojamiento, pero es ilíquida: su valor no se convierte automáticamente en ingreso para alimentación, salud o cuidados. El ahorro voluntario, Pilar 3, complementa, no sustituye al Pilar 0 ni al Pilar 1.

Adecuación y sostenibilidad: más allá del monto y del recorte

La adecuación no se agota en el monto de la pensión. Los mecanismos de ajuste frente a la inflación determinan si el poder adquisitivo se mantiene. Los gastos de salud y de cuidados, que crecen con la edad, pueden erosionar rápido el ingreso disponible, incluso con pensión ajustada. Un sistema que garantiza una pensión nominal estable pero ignora salud y cuidados ofrece una protección incompleta. En América Latina, donde el Pilar 0 ya es base, el debate no es solo cuánto cubre el piso, sino cuánto protege en la práctica después de salud y cuidados.

La sostenibilidad, en este marco 2025, no es solo recorte. Es la capacidad de cumplir la función protectora de forma continua, con financiamiento predecible y equitativo. Un sistema que recorta para equilibrarse pero deja a las personas mayores en pobreza no es sostenible en sentido amplio, porque pierde legitimidad y traslada el costo a familias, a otros programas y al trabajo en edades avanzadas. La postergación aumenta el costo futuro y lo concentra en las generaciones más jóvenes. La anticipación permite repartir el esfuerzo, dar tiempo para adaptar ahorro y trabajo, y evitar ajustes abruptos.

Seis principios para un multipilar integrado

Primero, universalidad del piso. Toda persona mayor debe contar con un ingreso mínimo que evite la pobreza, independiente de su historia laboral. El piso no contributivo es el instrumento más directo, pero solo protege si el monto es suficiente, la cobertura es efectiva, el trámite es simple y el financiamiento es previsible. Un piso bajo, irregular o de difícil acceso no cumple su función, aunque exista en la ley.

Segundo, articulación entre piso y contributivo. Quien contribuyó debe recibir más que el piso, en proporción a su esfuerzo, sin crear una dualidad en la que los pobres reciben solo el piso, los formales reciben pensiones mucho mayores y la clase media queda desprotegida. Se necesitan fórmulas progresivas y criterios claros para combinar beneficios, sin desincentivar la cotización.

Tercero, adaptación a trayectorias heterogéneas. Los esquemas pensados para carreras continuas, asalariadas y de largo plazo no calzan con la realidad de muchos trabajadores. Se necesita afiliación y cotización simples, aportes flexibles en monto y frecuencia, plataformas digitales, menores costos administrativos y reconocimiento de los períodos de cuidado como generadores de derechos. La formalización sigue siendo objetivo, pero no puede ser condición previa para proteger: es necesario proteger hoy a quien trabaja en informalidad, mientras se hace atractiva y viable la formalización.

Cuarto, corrección de las brechas de género. Créditos por cuidado, pensiones para cónyuges sobrevivientes, división de derechos en caso de divorcio y un piso no contributivo adecuado reducen la brecha, siempre que se complementen con políticas de empleo y de cuidados que repartan mejor las responsabilidades domésticas.

Quinto, articulación con empleo, salud, cuidados e inclusión financiera. La seguridad de ingreso en la vejez no se garantiza solo desde pensiones. Necesita prolongar la vida laboral en condiciones dignas, garantizar salud y cuidados, promover ahorro de largo plazo y ampliar inclusión financiera. Eso exige superar la fragmentación entre ministerios y agencias.

Sexto, sostenibilidad con equidad intergeneracional. Distribuir el esfuerzo entre generaciones, evitar ajustes abruptos sobre quienes ya se retiraron, dar tiempo para adaptarse, y transparentar costos, beneficios y proyecciones. Sin diálogo social, sin evidencia y sin considerar efectos distributivos, las reformas se revierten y el ajuste futuro sale más caro.

Cinco tensiones que todo diseño debe gestionar

Primero, entre cobertura, adecuación y sostenibilidad. Ampliar cobertura sin más financiamiento baja la adecuación. Subir la adecuación sin ampliar la base compromete la sostenibilidad. Garantizar sostenibilidad con recortes reduce cobertura y adecuación. No hay diseño que maximice los tres sin costos. La transparencia sobre esa disyuntiva es condición de un debate informado. Este es el trilema que el capítulo 4 retoma como cinco criterios para juzgar una reforma.

Segundo, entre contributividad y redistribución. Un sistema que vincula estrechamente aportes y beneficios premia la contribución, pero reproduce las desigualdades del mercado laboral. Uno que redistribuye mucho protege a los de menores ingresos, pero puede desincentivar la cotización si la relación aporte-beneficio se vuelve demasiado débil. El equilibrio debe explicitarse y evaluarse por sus efectos en equidad e incentivos.

Tercero, entre uniformidad y adaptación. Una edad única es simple de administrar y de comunicar, pero ignora diferencias de salud, de tipo de trabajo y de esperanza de vida. Reglas adaptadas pueden ser más equitativas, pero más complejas y más vulnerables a manipulación. La salida es combinar reglas generales con flexibilidades que reconozcan diferencias relevantes, sin fragmentar el sistema.

Cuarto, entre anticipación y legitimidad. Reformar temprano cuesta menos y reparte mejor el esfuerzo, pero puede parecer innecesaria cuando el envejecimiento aún no se siente. Reformar tarde se hace bajo presión fiscal, de forma abrupta y menos equitativa. Por eso la anticipación exige evidencia, diálogo social, comunicación clara y transiciones que protejan a quienes están cerca del retiro.

Quinto, entre responsabilidad individual y colectiva. Las cuentas individuales trasladan a la persona riesgos financieros, de longevidad y de inflación que no puede gestionar sola. Los esquemas colectivos protegen más, pero exigen capacidad institucional y fiscal. La salida es combinar: un piso colectivo que proteja contra la pobreza y componentes que reconozcan el esfuerzo y el ahorro, sin trasladar a la persona riesgos que no puede asumir.

La medida del éxito, en este marco 2025, no es solo el equilibrio financiero. Es que la mayor longevidad se traduzca en más años con seguridad, autonomía y dignidad. Esa es la vara con la que se juzga el tercer ciclo en América Latina.

Parte II. Evaluación integral y cultura de la evasión

Introducción a la Parte II

Juzgar una reforma exige criterios, y entender por qué tan pocos cotizan exige explicar la brecha entre afiliación y cotización. El marco de evaluación integral se articula en cinco criterios y ocho dimensiones, y permite distinguir entre un cambio de reglas y una reforma que efectivamente amplía cobertura, mejora suficiencia, es sostenible, reduce brechas de género y es eficiente.

La brecha entre afiliación y cotización se explica por tres fuerzas: la cultura de afiliación y pago, la evasión en sus distintas formas y la informalidad. Las tres se traducen en baja densidad de cotización. Sin esa explicación, la historia de los ciclos quedaría incompleta, porque las reformas no fracasan solo por su diseño, sino por el mercado laboral y las prácticas sociales en las que se insertan.

Índice de la Parte II

4. La evaluación integral de una reforma 28

5. La baja cotización: cultura, evasión e informalidad 37

4. La evaluación integral de una reforma

Índice del capítulo 4

Introducción al capítulo 4 29

Cinco criterios para evaluar una reforma 29

Ocho dimensiones que deben mirarse juntas 30

Cobertura: el avance vino de lo no contributivo 35

Suficiencia, sostenibilidad, género y eficiencia: evaluación conjunta 35

La sostenibilidad integral 36

Introducción al capítulo 4

Este capítulo propone una evaluación integral de las reformas, con cinco criterios y ocho dimensiones que deben mirarse juntas, y muestra qué avanzó en cobertura, suficiencia, sostenibilidad, género y eficiencia y dónde quedaron las tensiones.

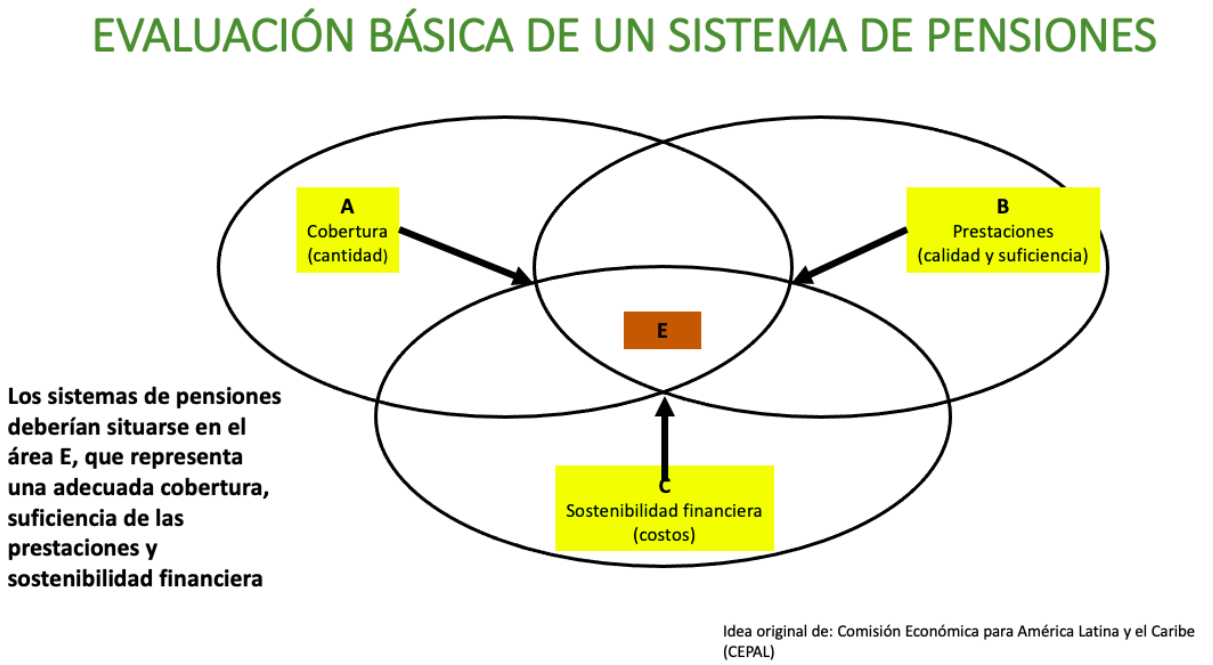

Figura 1. Evaluación básica de un sistema de pensiones.

Fuente: CEPAL (2018). Panorama Social de América Latina 2017 (LC/PUB.2018/1-P), Santiago. Capítulo III: "Nuevas tendencias en las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina", pp. 122-123.

Cinco criterios para evaluar una reforma

La evaluación por principios, en el marco CEPAL–Mesa-Lago, examina si una reforma aumenta la cobertura de quienes no cotizan, mejora la suficiencia de quienes cotizan poco, es sostenible financiera y políticamente, reduce brechas de género y es eficiente.[17]

Si una reforma no satisface esos cinco criterios, no es una reforma de pensiones, sino un cambio de reglas.

Cuadro 8. Cinco criterios para juzgar una reforma.

Pregunta	Qué mide
¿Aumenta la cobertura?	Si llega a quienes no cotizan
¿Mejora la suficiencia?	Si la pensión alcanza para vivir con dignidad
¿Es sostenible?	Si se puede pagar hoy y en las próximas décadas, financiera y políticamente
¿Reduce brechas de género?	Si compensa cuidado, interrupciones y mayor longevidad femenina
¿Es eficiente?	Si baja costos, transparenta y gobierna bien los fondos

Los cinco criterios desarrollan los tres criterios. Las ocho dimensiones son el detalle de estos cinco: demografía y mercado laboral detallan cobertura y sostenibilidad, pobreza y desigualdad detallan

suficiencia, género detalla el criterio de género, e institucionalidad, economía política y dimensión fiscal detallan sostenibilidad y eficiencia.

Fuente: Elaboración propia.

Ocho dimensiones que deben mirarse juntas

La evaluación integral añade ocho dimensiones que deben mirarse juntas: demografía, mercado laboral, pobreza, desigualdad, género, institucionalidad, economía política y dimensión fiscal. Ninguna dimensión, por sí sola, basta.

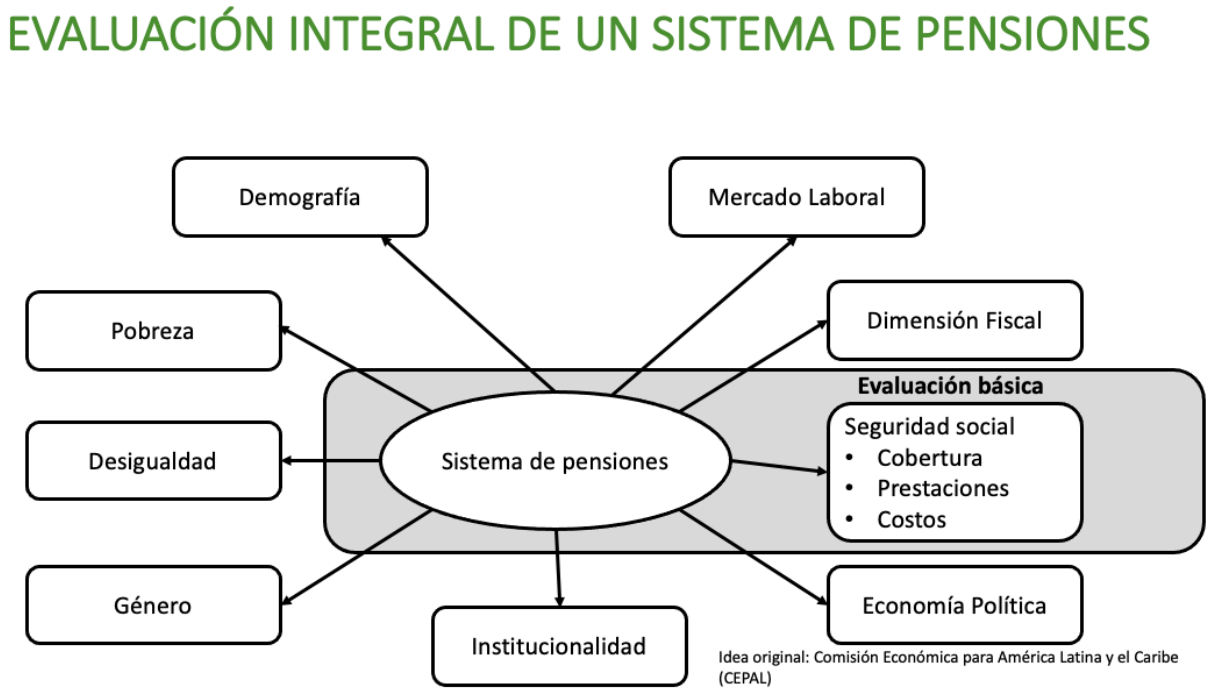

Figura 2. Evaluación integral de un sistema de pensiones.

Fuente: CEPAL (2018). Panorama Social de América Latina 2017 (LC/PUB.2018/1-P), Santiago. Capítulo III: "Nuevas tendencias en las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina", pp. 122-123.

La demografía dice cuántas personas habrá que cubrir y por cuánto tiempo. El mercado laboral dice quién cotiza, cuánto y con qué continuidad. La pobreza dice si la vejez se traduce en pobreza.

La desigualdad dice si el sistema corrige o reproduce la desigualdad laboral. El género dice si mujeres y hombres acceden en igualdad de condiciones.

La institucionalidad dice si existen reglas claras y capacidad de gestión. La economía política dice quién decide, con qué consensos y con qué resistencias. La dimensión fiscal dice si el gasto es sostenible y compatible con otras prioridades.

Demografía

La población de 65 años y más pasó de 5,4 millones, 3,2%, en 1950, a 60,7 millones, 9,2%, en 2022, y se proyecta en 81,7 millones, 11,7%, en 2030, y en 172,1 millones, 22,9%, en 2060, 2,8 veces más que en 2022.[18]

Según las proyecciones de la CEPAL, la proporción de 65 años y más pasó de 9,8% en 2024 a 20,6% en 2054, en unos 30 años lo que a Europa le llevó 57 años. La relación de dependencia de mayores pasó de 6,2% en 1960 a 13,1% en 2020 y a 29,5% en 2050.

La esperanza de vida y la relación de dependencia demográfica son los indicadores centrales de esta dimensión. Hacia 2050, una de cada cinco personas en la región tendrá más de 65 años, según el Banco Interamericano de Desarrollo.[20]

Cuadro 9. Esperanza de vida al nacer por sexo, 19 países, 2026

Proyección ONU WPP 2024 a 1 de julio de 2026. Ordenado de mayor a menor total. La brecha mujeres–hombres va de 3,6 años (Chile) a 8,7 años (El Salvador) y 7,8 años (Venezuela). Esa brecha es la que hace que, sin compensación, las mujeres con igual saldo y misma edad se pensionen con menos mensualidad cuando se usan tablas diferenciadas por sexo.[19]

País	Total	Hombres	Mujeres	Brecha M–H
Chile	81,7	79,9	83,5	3,6
Costa Rica	81,4	78,8	83,9	5,1
Panamá	80,1	77,3	83,0	5,7
Cuba	78,6	76,3	81,0	4,7
Uruguay	78,6	74,8	82,3	7,5
Colombia	78,3	75,6	80,9	5,3
Perú	78,3	76,0	80,6	4,6
Ecuador	77,9	75,3	80,6	5,3
Argentina	77,8	75,3	80,3	5,0
Brasil	76,4	73,3	79,5	6,2
México	75,6	72,8	78,4	5,6
Nicaragua	75,4	72,8	77,9	5,1
Paraguay	74,2	71,3	77,4	6,1
República Dominicana	74,1	70,9	77,4	6,5
Honduras	73,4	70,8	76,0	5,2
Venezuela	73,0	69,2	77,0	7,8
Guatemala	73,0	70,7	75,4	4,7
El Salvador	72,7	68,2	76,9	8,7
Bolivia	69,1	66,6	71,7	5,1

Fuente: Elaboración propia a partir de ONU, World Population Prospects 2024, proyección a 1 de julio de 2026 (variante media). Los valores totales son los de la misma serie que los de hombres y mujeres; por eso el total no es el promedio simple de los dos sexos en todos los casos, sino el de la tabla de vida combinada. No se mezclan con la serie del Banco Mundial para 2024 ni con estimaciones nacionales.

Mercado laboral

Los cotizantes fueron 45,7% de la población económicamente activa en 2021, 139 millones, tras un máximo de 48,4% en 2014.[21]

La informalidad fue de 47% de las personas ocupadas, según la CEPAL, Panorama Social 2025, cifra que coincide con la de la Organización Internacional del Trabajo en su Panorama Laboral 2025.[22]

Mujeres y jóvenes, los más afectados

Una de cada dos mujeres está fuera del mercado laboral. El desempleo juvenil es de 11,3% frente a 4,1% en adultos (CEPAL, Panorama Social 2025). Si todos los informales pasaran al sector formal, la pobreza entre ocupados bajaría del 14,9% al 8,6%.

Medición y mejora

Los indicadores centrales son formalidad, densidad de cotización, desempleo, informalidad y trabajo por cuenta propia.

La cobertura no se logra solo con obligatoriedad. Se logra con un piso no contributivo, con requisitos de acceso alcanzables, con mecanismos para independientes e informales, y con articulación entre pilares que no penalice haber cotizado poco.

Pobreza

La pobreza total fue de 25,5%, 162 millones, en 2024, el valor más bajo desde que hay datos comparables. La pobreza extrema fue de 9,8%, 62 millones, aún 2,1 puntos porcentuales sobre su mínimo de 2014.[23]

La pobreza en 65 años y más pasó de 29,4% en 2001 a 15,9% en 2014, caída del 46%. En 2019–2020 la pobreza total subió 2,6 puntos porcentuales y la de 65 años y más solo 0,7 puntos porcentuales.[24]

En 2021, el 44% de las mujeres y el 38% de los hombres de 65 años y más en América Latina no recibían pensión o, de recibirla, esta era inferior a la línea de pobreza (CEPAL/CELADE, 2024). Uno de cada tres hogares del quintil más bajo carece de acceso a la protección social y los montos suelen ser insuficientes.

Los indicadores centrales son pensión promedio frente a línea de pobreza y pobreza extrema, y cobertura no contributiva.

Desigualdad

La desigualdad es multidimensional, no solo de ingresos. El coeficiente de Gini de América Latina supera en 14 puntos porcentuales al de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.[25]

El 10% más rico capta el 34,2% del ingreso y el 10% más pobre el 1,7%. El Gini cayó alrededor de 3% entre 2020 y 2024, impulsado por ingresos laborales.

Una parte de la pobreza multidimensional se explica por carencias en empleo y pensiones. Donde la cobertura total es menor al 50%, la pobreza en la vejez supera el 20%. Los países pioneros en sistemas de pensiones no contributivos están por debajo del 10%.

Los indicadores centrales son brecha de pensiones por quintil de ingreso, zona urbana o rural y tipo de ocupación.

Género

La feminización del envejecimiento significa que las mujeres envejecen a tasa más acelerada, con menor participación laboral, menores salarios y más cuidado no remunerado.

Las mujeres entre destinatarios de sistemas de pensiones no contributivos pasaron de 55,6% en 2010 a 57,9% en 2021. La brecha de acceso a alguna pensión pasó de 6,7 a 4,0 puntos porcentuales.[26]

El cuidado no remunerado

En el quintil más bajo, una proporción mucho mayor de mujeres jóvenes que de hombres se dedica principalmente al cuidado no remunerado.

Indicadores relevantes

Los indicadores centrales son densidad de cotización por sexo, brecha de pensiones y reconocimiento del trabajo de cuidado.

Institucionalidad

La institucionalidad social previsional comprende reglas, recursos operativos, financieros, humanos y tecnológicos, y estructuras; diseño, regulación y fiscalización, y administración y gestión.

La articulación entre ministerios de desarrollo social y de seguridad social no es unívoca. Las capacidades se describen como técnicas, organizacionales, políticas y de prospectiva.

Los ministerios de Desarrollo Social o equivalente pasaron de 10 en 1995 a 23 en 2025. Las condiciones habilitantes para crear un sistema de pensiones no contributivo son normativa, organizacional, técnico-operativa y financiera, más seguimiento y evaluación, comunicación pública y alianzas.

La protección social digital comprende sistemas de información, interoperabilidad e identidad digital. Los indicadores centrales son calidad regulatoria, capacidad administrativa, transparencia y coordinación entre entidades.

Economía política

La universalización exige acumulación larga y acuerdos sociales transversales: Bolivia llegó a la universalidad en unos 5 años; México llegó a 95% de cobertura en 65 años y más en menos de dos décadas; Chile avanzó de forma gradual durante unas dos décadas.

Muchas reformas fracasan no por falta de buenas ideas, sino por problemas de implementación y de gestión de la economía política. Se requiere modificar el contrato social, gestionar la economía política del cambio y construir pactos sociales y fiscales.

Los indicadores centrales son actores, coaliciones, capacidad de reforma, legitimidad y conflicto distributivo. Las protestas de Nicaragua en 2018 y de Chile en 2019 son recordatorios de esa dimensión.

Dimensión fiscal

Los sistemas de pensiones no contributivos existen en 28 de 33 países en 2023. El gasto en sistemas de pensiones no contributivos de vejez fue de 0,42% del producto interno bruto en 2021, 0,51% con discapacidad.[27]

Las proyecciones a 2035 y 2055 muestran que, en el escenario A (prestación de valor constante, cobertura al 40% en 2035 y 100% en 2055), el gasto sería de 0,7% del producto interno bruto en 2035 y 1,6% en 2055

si la prestación equivale a la línea de pobreza extrema, y de 0,8% y 1,9% si equivale a la línea de pobreza. En el escenario B (prestación por el valor de la línea, misma cobertura), el gasto sería de 0,8% y 1,7% con la línea de pobreza extrema, y de 1,1% y 2,4% con la línea de pobreza.[28]

En el escenario C, con cobertura al 60% en 2035 y 100% en 2055, el gasto sería de 1,0% del producto interno bruto en 2035 y 1,7% en 2055 con prestación de línea de pobreza extrema, y de 1,5% y 2,4% con prestación de línea de pobreza.

El estándar para la protección social no contributiva en general es de 1,5% a 2,5% del producto interno bruto o de 5% a 10% del gasto público total.

Las pensiones contributivas, según proyección citada por la CEPAL, del Fondo Monetario Internacional, 2018, serían de 4,3% del producto interno bruto en 2030 y 6,9% en 2065, frente a 10,9% en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en 2065.[29]

Cuadro 10. Costo proyectado de los sistemas de pensiones no contributivos de vejez, según CEPAL.

Escenario	Prestación	Gasto 2035 (% PIB)	Gasto 2055 (% PIB)	Cobertura 2035	Cobertura 2055
A. Prestación de valor constante, cobertura creciente	Línea de pobreza extrema	0,7	1,6	40%	100%
A. Prestación de valor constante, cobertura creciente	Línea de pobreza	0,8	1,9	40%	100%
B. Prestación por el valor de la línea de pobreza extrema o línea de pobreza, cobertura creciente	Línea de pobreza extrema	0,8	1,7	40%	100%
B. Prestación por el valor de la línea de pobreza extrema o línea de pobreza, cobertura creciente	Línea de pobreza	1,1	2,4	40%	100%
C. Prestación por el valor de la línea de pobreza extrema o línea de pobreza, cobertura creciente	Línea de pobreza extrema	1,0	1,7	60%	100%

Escenario	Prestación	Gasto 2035 (% PIB)	Gasto 2055 (% PIB)	Cobertura 2035	Cobertura 2055
C. Prestación por el valor de la línea de pobreza extrema o línea de pobreza, cobertura creciente	Línea de pobreza	1,5	2,4	60%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Cobertura: el avance vino de lo no contributivo

La evidencia de Rofman confirma ese desplazamiento. Las reformas de 14 países en la década previa a 2013 redujeron la población sin cobertura mayor de 65 años en casi un 33% y sumaron 11 millones de personas.[30]

La CEPAL confirma la magnitud del pilar no contributivo en 2022: 3 de cada 10 personas de 65 años y más cubiertas, 19,6 millones de personas, 31% del grupo etario.

Bosch, Melguizo y Pagés muestran que, en promedio, la cobertura en la región es baja y que solo Brasil, Argentina, Chile y Uruguay superan el 50% de cobertura contributiva en adultos mayores.[31]

La implicación es que la obligatoriedad por sí sola no basta. Sin piso no contributivo, requisitos alcanzables y mecanismos para independientes e informales, la cobertura no se sostiene, y la articulación entre pilares no debe penalizar haber cotizado poco.

Suficiencia, sostenibilidad, género y eficiencia: evaluación conjunta

Cuadro 11. Evaluación integrada por principio.

Principio	Opinión Mesa-Lago (2004–2022)	Evidencia CEPAL / BID / Banco Mundial / OCDE	Implicación de diseño
Cobertura	Caída o estancamiento de cobertura contributiva	Avance por sistemas no contributivos: 3 de 10 en 2022; +11 millones en 14 países	Piso no contributivo + acceso flexible a lo contributivo
Suficiencia	Sin evidencia de pensión privada mayor que pública	Reemplazo 40% en capitalización; subsidio 44% en reparto	Elevar cotización y densidad + solidaridad
Sostenibilidad	Costo fiscal alto y prolongado	Transición 18 veces en Argentina; 4,7% del PIB en Chile en 2010	Financiar transición con regla; ajustar parámetros
Género / solidaridad	Acentuación de inequidad; erosión de solidaridad	Brechas de densidad, ingresos y esperanza de vida	Compensación de género, créditos de cuidado, mínimo garantizado
Eficiencia	Fallas de competencia; costo administrativo alto	Comisiones sostenidas; concentración	Licitación, transparencia, fondos generacionales

Fuentes: Mesa-Lago (2004–2022), CEPAL, BID, Banco Mundial, OCDE.

En el diagnóstico del Banco Interamericano de Desarrollo de 2018, de 27 países, ningún sistema tiene asegurada sostenibilidad fiscal o social con parámetros vigentes.[32]

El reparto: subsidio y exclusión

En reparto público generoso, el fallo principal es el subsidio implícito a quienes cotizan toda la vida, que excluye a quienes no alcanzan el mínimo de años, de 10 a 35 años, y la implicación es rediseñar requisitos y subsidios para no premiar solo trayectorias completas.

En capitalización individual, el fallo principal es la tasa de reemplazo promedio de 40%, y la implicación es elevar cotización, densidad y solidaridad, y no esperar suficiencia solo del ahorro individual.

La respuesta común: la combinación de pilares

En ambos, la implicación común es combinar pilares y ajustar parámetros con regla explícita de sostenibilidad.

La sostenibilidad integral

La sostenibilidad integral, en Arenas de Mesa, es la intersección de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera. La evaluación con perspectiva de género, la evaluación de la eficiencia y la evaluación de la legitimidad forman parte de esa sostenibilidad.[33]

Un sistema que es solvente pero excluye, o que es generoso pero insostenible, o que es eficiente pero injusto, no es sostenible en ese sentido integral.

Las reformas de 2024 y 2025 no se juzgarán por sus leyes, sino por su implementación gradual, por la gobernanza de los fondos y del seguro social, por la licitación de afiliados, por la incorporación de independientes y por la capacidad de ajustar parámetros sin romper la confianza.

5. La baja cotización: cultura, evasión e informalidad

Índice del capítulo 5

Introducción al capítulo 5 ..... **37**
Afiliado y cotizante: una distinción básica **37**
Cultura de afiliación y pago **37**
Evasión **38**
Informalidad **39**
La densidad de cotización: definición e importancia **40**

Introducción al capítulo 5

Este capítulo explica por qué la baja cotización es el problema central, distinguiendo afiliado de cotizante y mostrando cómo la cultura de afiliación y pago, la evasión y la informalidad reducen la densidad de cotización.

Afiliado y cotizante: una distinción básica

Afiliado no es lo mismo que cotizante. Muchas personas están afiliadas. No cotizan cada mes. La brecha entre afiliados y cotizantes se mantiene en el tiempo.

Hay más personas afiliadas que personas que cotizan de manera efectiva. Solo quien cotiza con constancia puede llegar a cumplir los requisitos para pensionarse.

La diferencia entre series de afiliados y cotizantes refleja universos y cortes distintos, no una contradicción. En todas las mediciones, la proporción de cotizantes activos sobre afiliados es minoritaria.

La brecha se explica para América Latina por un patrón regional: cultura, evasión e informalidad.

Cuadro 12. Tres razones por las que pocos cotizan.

Razón	Qué es	Qué produce
Cultura de afiliación y pago	Ideas, hábitos y prácticas sobre afiliarse y pagar	Se ve la cotización como gasto, no como ahorro
Evasión	No pagar lo debido, o pagar por menos de lo real, cuando existe obligación	Menos recaudo, menos semanas, menos legitimidad
Informalidad	Trabajo sin contrato, sin empleador que cotice, sin ingreso estable	Cotización interrumpida y densidad baja

Fuente: Elaboración propia.

Cultura de afiliación y pago

La cultura de afiliación y pago es el conjunto de ideas, hábitos y prácticas que determinan la afiliación, el pago mensual y el pago sobre el ingreso real. Afiliación y cotización son distintas.

La afiliación es la inscripción en el sistema. La cotización es el pago mensual. Se puede estar afiliado sin cotizar.

La vejez percibida como lejana

Por la falta de cultura sobre la seguridad social, gran parte de la población prefiere hacer negocios sin pagar o cotizar para salud y pensión.

No existe una conciencia y una cultura sobre la pensión y sobre la vejez. La ausencia de cultura se asocia con cuatro factores. El primero es la vejez lejana.

La vejez lejana significa que el ingreso es insuficiente para el día a día, que la cotización se percibe como gasto y no como ahorro, que una parte de la población lo califica de trampa al sistema y otra parte como respuesta obligatoria ante la urgencia del día a día.

El primer empleo informal

El segundo factor es el primer empleo informal. Significa ingreso al mercado laboral por informalidad, prestación de servicios o negocio propio sin contrato.

Sin contrato, no hay quien cotice por la persona y la cotización depende de la voluntad individual y del bolsillo.

La ausencia de conversación sobre la pensión

El tercer factor es la ausencia de conversación. Significa ausencia de conversación sobre pensión en la familia y en el trabajo, con conversación centrada en salario, empleo y emprendimiento, y con pensión que aparece cuando faltan semanas.

El entorno: prácticas que desalientan la cotización

El cuarto factor es el entorno. Significa práctica del entorno: cuando el empleador evita el contrato, cuando los pares no cotizan, cuando el trámite es complejo, cotizar se vuelve la excepción y no la regla.

Evasión

La evasión es la no liquidación o el no pago de los aportes debidos, o la liquidación por un valor menor al real, cuando existe la obligación de hacerlo.

La evasión se distingue de la informalidad. En la evasión existe una obligación incumplida. En la informalidad, en muchos casos, no existe un empleo formal que obligue a cotizar.

La evasión reduce el recaudo, reduce las semanas acumuladas de quien evade y reduce la legitimidad del sistema.

Cinco formas de evasión

La omisión es no afiliación aunque el trabajo obligue a afiliarse, o afiliación tardía con meses sin cubrir.

La mora es afiliación sin pago mensual, o pago tardío, con meses en mora que no suman semanas.

Pagar menos de lo real y simular la relación laboral

La inexactitud o subdeclaración es pago sobre un ingreso base de cotización menor al real. Algunos independientes reportan ingresos inferiores a los realmente recibidos.

La simulación de la relación laboral es uso de contratos de prestación de servicios, contratos por obra o acuerdos verbales para evitar el costo y las obligaciones de un contrato laboral.

La persona trabajadora queda por fuera como dependiente y pasa a ser independiente, aunque cumpla horario, reciba órdenes y dependa de un solo pagador. El empleador no cotiza por la persona trabajadora y la persona, como independiente, cotiza menos, no cotiza o cotiza sobre un ingreso menor.

Negocios sin cotización

Los negocios sin cotización son negocios sin pago o sin cotización para salud y pensión, aunque generen ingreso.

Cuadro 13. Cinco formas de evasión.

Forma	Qué ocurre	Efecto
Omisión	No afiliarse o afiliarse tarde	Meses sin cubrir
Mora	Afiliarse sin pagar o pagar tarde	Meses en mora que no suman semanas
Subdeclaración	Pagar sobre ingreso menor al real	Menor recaudo y menor pensión futura
Simulación laboral	Contrato de servicios para evitar contrato laboral	La persona queda por fuera como dependiente
Negocios sin cotización	Negocio sin pago para salud y pensión	Ingreso sin protección

Fuente: Elaboración propia.

Informalidad

La informalidad es el trabajo sin la estructura que permite pagar con continuidad: sin contrato laboral, sin empleador que cotice, sin ingreso estable, sin planilla mensual automática.

La informalidad es el contexto en el cual la evasión prospera y en el cual la cultura de pago presenta mayor dificultad.

Una misma persona puede ser informal y evadir. Una persona puede ser informal sin evadir, por ausencia de capacidad de cotización. Una persona puede ser formal y evadir, por decisión de no pagar teniendo capacidad de pago.

La formalización requiere costos alcanzables, trámites simples y beneficios visibles, como salud, pensión y protección frente a un accidente.

La informalidad produce baja densidad por cuatro vías

La interrupción es cotización por períodos y no de forma continua, con entrada y salida del sistema que depende del empleo del momento.

El ingreso base bajo es ingreso inestable y cotización sobre el mínimo, aunque en algunos meses el ingreso sea mayor.

La ausencia de empleador es ausencia de empleador que recuerde el pago, realice el descuento y apoye el trámite.

El aprendizaje es primer empleo informal, con trabajo y cotización que se aprenden como actividades separadas. Mientras más de la mitad del trabajo sea informal, la densidad se mantiene baja.

Más allá del control: formalización

La solución a la informalidad no es solo control. La solución incluye formalización: más empleo formal y más mecanismos para la cotización continua de la persona independiente.

Al llegar a la edad de pensión, el promedio cotizado es bajo frente a las semanas exigidas, y la densidad, la proporción de la vida laboral en la que efectivamente se cotiza, es baja.

La densidad de cotización: definición e importancia

La cobertura, en la evaluación integral, comprende a las personas activas que cotizan y a las personas pasivas, pensionadas, mayores de 65 años que reciben una prestación, así como la densidad de cotización.

La densidad es la proporción de la vida laboral en la que efectivamente se cotiza. La densidad baja no es un dato técnico menor. Es la razón por la que muchos afiliados no alcanzan pensión, aunque hayan estado vinculados al sistema durante años.

Mientras la informalidad sea alta y la cotización sea irregular, la relación entre quienes cotizan y quienes reciben pensión seguirá siendo estrecha en toda la región.

Parte III. Tres ciclos

Introducción a la Parte III

La historia de las reformas se ordena en tres ciclos: la región pasó de cambiar el sistema, en el primer ciclo, a corregirlo, en el segundo, y a proteger a todas las personas, en el tercero. La distinción es entre reforma estructural y reforma paramétrica, y entre los modelos sustitutivo, paralelo, mixto e integrado.

Comparar trayectorias permite extraer el sentido del cambio. Los casos nacionales, sin perder la mirada regional, muestran la convergencia hacia sistemas mixtos e integrados con un pilar solidario fuerte. La periodización no es un simple orden cronológico: es una hipótesis interpretativa sobre cómo cada ciclo responde a los límites del anterior.

Índice de la Parte III

6. Primer ciclo, 1981–2008: reformas estructurales 42
7. Segundo ciclo, 2008–2019/2020: re-reformas y paramétricas 60
8. Tercer ciclo, finales de 2019 a noviembre de 2026: hacia la protección social integral 90
Introducción al capítulo 8 91
Resumen 91
Introducción: el periodo y la pregunta 92
8.1 Antecedentes, 2008 a 2019: la corrección del modelo privatizado 93
8.2 El marco demográfico, laboral y fiscal 96
8.3 Corte, transición y características del tercer ciclo 98
8.4 La pandemia como prueba, 2020 a 2021 108
8.5 Las reformas por país, 2019 a noviembre de 2026 112
8.6 Tres nudos transversales 132
8.7 Perspectivas futuras: lo que viene 134
Conclusiones 137
Qué cambió 137
Diversidad de diseños 137
El periodo cierra con la implementación abierta 137

6. Primer ciclo, 1981–2008: reformas estructurales

Índice del capítulo 6

Introducción al capítulo 6 43
Característica central del primer ciclo: cambiar el sistema 43
Once reformas estructurales, 1981 a 2008 43
Reforma estructural y reforma paramétrica según la CEPAL 43
Tres ejemplos de reforma estructural 43
Las promesas de la reforma sustitutiva 44
El riesgo que se trasladó a cada trabajador 45
El costo de transición: de un modelo a otro 45
Las razones de la opción por el modelo paralelo 46
Reformas paramétricas: cambiar los parámetros sin cambiar el modelo 46
Dos ejemplos de reforma paramétrica al régimen de reparto en el primer ciclo 47
Un ejemplo de reforma paramétrica al régimen de capitalización 49
El límite político de la paramétrica 50
Cuadros fundamentales de la CEPAL (2006) del primer ciclo 50
2008: Argentina retorna al reparto y abre el segundo ciclo 54
El legado del primer ciclo 54
La evaluación del primer ciclo por principios de la seguridad social: Mesa-Lago (2004) 54
Aclaración sobre “olas” según CEPAL y ciclos según mi periodización 56
Cuadros de cierre del primer ciclo: capitalización y paramétricas 1981–2008 56
Cuadro 23. Países que introdujeron el sistema de capitalización o ahorro individual (11 países) 57
Cuadro 24. Países que hicieron reformas paramétricas durante el período 1981–2008 57

Introducción al capítulo 6

Este capítulo reconstruye el primer ciclo, 1981 a 2008, en el que la región cambió el sistema con once reformas estructurales, ensayó sus promesas y sus costos y cerró con el retorno de Argentina al reparto.

Característica central del primer ciclo: cambiar el sistema

La característica central del primer ciclo es cambiar el sistema. No ajustar la edad o la cotización. Cambiar la arquitectura.

Sustituir el reparto por capitalización. Poner a competir reparto y capitalización en paralelo. O mezclarlos en un sistema mixto. En los tres casos, lo que cambia es el sistema de fondo.

La idea dominante era clara: la capitalización individual, con cuentas a nombre de cada persona y administradas por el sector privado, resolvería la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad.

Esa idea se puso a prueba durante casi tres décadas. El primer ciclo es la historia de esa apuesta y de sus límites.

Once reformas estructurales, 1981 a 2008

Once reformas estructurales en once países entre 1981 y 2008.

Cada período privilegia un centro distinto: cambiar el sistema, corregirlo, proteger a todas las personas.

Reforma estructural y reforma paramétrica según la CEPAL

La CEPAL (2006) analizó ese primer ciclo. Llamó reformas estructurales a las que cambiaban el sistema de fondo.[34]

La CEPAL llamó reformas paramétricas a las que, sin cambiar la estructura, movían sus parámetros: edad de retiro, tasa de cotización, forma de calcular la pensión y requisitos de semanas.

Esa distinción sigue siendo la brújula: no toda reforma es estructural, y no todo cambio de edad o de tasa es menor.

Los tres modelos estructurales

La CEPAL (2006) clasifica las reformas estructurales en tres modelos: sustitutivo, paralelo y mixto. Arenas de Mesa (2019) añade dos variantes que surgieron de la experiencia: el modelo paralelo integrado y el modelo integrado.[35]

Tres ejemplos de reforma estructural

Chile, 1981: modelo sustitutivo

Antes había un sistema único de reparto, con beneficio definido y administración mayoritariamente estatal.[36]

Después quedó un sistema de capitalización individual, con contribución definida y administración privada de las cuentas, bajo regulación estatal. El reparto se cerró para los nuevos afiliados.

No se modificó solo la edad o la cotización. Se sustituyó un sistema por otro.

Colombia, 1993 (Ley 100), en pensiones vigente desde el 1º de abril de 1994: modelo paralelo

Antes había un sistema único de reparto. Después quedaron dos regímenes que compiten entre sí y entre los cuales la persona afiliada debe elegir. Ley 100 de 1993, en pensiones vigente desde el 1º de abril de 1994. Se clasifica como paralelo, con vigencia desde 1994; la ley es de 1993.[37]

Uno es de reparto y beneficio definido. Otro es de capitalización individual. La ley no cerró el reparto ni lo sustituyó. Creó un sistema paralelo en el que ambos regímenes conviven de forma excluyente.

La persona afiliada pertenece a uno o al otro, no a los dos. El sistema pasó de único a doble y competitivo. Colombia vuelve en el primer ciclo con las paramétricas de 2003 y de 2005, en el segundo ciclo con la paramétrica de 2009, solo para el RAIS, y en el tercer ciclo con la Ley 2381 de 2024, que entrará en vigencia el 1º de abril de 2027, según la Sentencia C-264 de 2026, que devolvió nueve artículos a la Cámara de Representantes para subsanar vicios de trámite. Un mismo país puede estar en los tres ciclos.

Uruguay, 1996: modelo mixto

Antes había un sistema único de reparto a cargo del Banco de Previsión Social, BPS.[38]

Después quedó un sistema mixto: un primer pilar de reparto, solidario e intergeneracional, a cargo del BPS, y un segundo pilar de capitalización individual a cargo de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, AFAP.

La persona afiliada, según su nivel de ingreso, pertenece a ambos pilares a la vez. La pensión proviene del reparto y se complementa con capitalización.

No fue un ajuste de parámetros. Se cambió la arquitectura del sistema, de uno solo a dos complementarios.

Cuadro 14. Tres ejemplos estructurales del primer ciclo.

País y año	Modelo	Antes	Después
Chile, 1981	Sustitutivo	Reparto único, estatal	Capitalización individual, privada, reparto cerrado para nuevos afiliados
Colombia, 1993 (Ley 100), en pensiones vigente desde el 1º de abril de 1994	Paralelo	Reparto único	Dos regímenes que compiten; se elige uno u otro. Colombia vuelve en primer ciclo con las paramétricas de 2003 y de 2005, en segundo ciclo (2009, solo para el RAIS) y tercer ciclo (2024).
Uruguay, 1996	Mixto	Reparto único, BPS	Mixto: reparto BPS más capitalización AFAP; se pertenece a ambos

Fuente: Elaboración propia.

Las promesas de la reforma sustitutiva

Según la CEPAL (2006), la reforma sustitutiva, el modelo más radical, el original chileno, propone tres cosas.[39]

Primera promesa: relación directa entre aportes y pensiones

Cada persona recibiría según lo que aportó. La pensión sería el resultado de su propio esfuerzo y de su propio ahorro.

Segunda promesa: menos percepción del aporte como impuesto

Al ver el aporte como ahorro propio y no como impuesto, se incentivaría la cotización. Se eliminaría el incentivo a subcotizar en los primeros años de la vida laboral.

Ese incentivo existía en sistemas donde la pensión dependía sobre todo de los últimos años de aporte.

Tercera promesa: aislar los recursos del manejo gubernamental

Los recursos se depositarían en cuentas individuales administradas por el sector privado. Se aislarían en parte del manejo gubernamental.

A eso se sumaba una expectativa adicional: que la acumulación de ahorro privado de largo plazo estimulara el desarrollo de los mercados financieros y el crecimiento económico.

El riesgo que se trasladó a cada trabajador

La CEPAL (2006) advierte el costo de esa lógica. Al convertir la pensión en el resultado actuarial de aportes individuales capitalizados en mercados financieros, se trasladan los riesgos económicos y financieros a los propios trabajadores.[40]

Se eliminan los elementos de solidaridad, inherentes o explícitos, de los modelos de reparto. La persona trabajadora asume además el riesgo de volatilidad de los mercados.

Por eso la mayoría de las reformas sustitutivas se complementaron con pensiones mínimas garantizadas, financiadas con fondos generales del Estado o con aportes solidarios de los propios cotizantes.

El costo de transición: de un modelo a otro

Toda reforma sustitutiva crea un problema fiscal inmediato. Al cerrarse el reparto, los trabajadores dejan de aportar a ese sistema y aportan al nuevo.

Pero el Estado debe seguir pagando las pensiones de los jubilados del reparto y reconocer los aportes pasados de quienes se trasladan. Ese déficit es el costo de transición.

La CEPAL (2006) señala que en algunos países llegó a desestabilizar la situación macroeconómica y, por ende, la capacidad de cumplir con las obligaciones previsionales.

Chile: el caso fundador

Arenas de Mesa (2005) lo documenta para Chile, el caso fundador. La carga fiscal previsional promedió 5,7% del PIB entre 1981 y 2004 y equivalía en 2004 a un tercio de la carga tributaria.[41]

El déficit previsional civil, que era de 1,7% del PIB al momento de la reforma, llegó a 4,1% del PIB en 2004.

La transición, lejos de ser un episodio breve, se proyectaba hasta 2038 para los bonos de reconocimiento y hasta 2050 para el sistema en su conjunto.

La lección que Arenas de Mesa extrae es que una reforma estructural no elimina el compromiso fiscal. Lo transforma, lo hace explícito y lo extiende durante décadas.

Bolivia y Argentina: costos mayores que lo proyectado

En la evaluación posterior, las estimaciones revisadas documentan la misma magnitud con otras cifras. En Bolivia hay dos estimaciones distintas, que no deben sumarse ni mezclarse. En una estimación, el costo real fue 2,5 veces lo proyectado. En otra estimación, se pasó de 0,2% del PIB proyectado a 1,7% real, 8,5 veces lo proyectado (1,7 / 0,2 = 8,5).

En Argentina, de un rango inicial en torno a 0,2% del PIB a 3,6% del PIB, 18 veces la estimación inicial.

Cuadro 15. Costo fiscal de transición: lo proyectado frente a lo real.

País	Proyectado	Real o estimado después	Lección
Chile	Episodio breve	Carga 5,7% del PIB en 1981–2004; transición hasta 2050	La reforma no elimina el compromiso fiscal; lo extiende
Bolivia	Estimación A: base no comparable con la estimación B. Estimación B: 0,2% del PIB	Estimación A: 2,5 veces lo proyectado. Estimación B: 1,7% real, es decir, 8,5 veces lo proyectado (1,7 / 0,2 = 8,5)	Se subestimó el costo. No se deben mezclar las dos estimaciones
Argentina	En torno a 0,2% del PIB	3,6% del PIB	18 veces la estimación inicial

Fuente: Arenas de Mesa (2005) y Mesa-Lago (2022); la estimación revisada de Argentina (3,6% del PIB) es del Banco Mundial.[42]

Las razones de la opción por el modelo paralelo

Ese argumento ayuda a entender por qué Perú y Colombia optaron por el modelo paralelo y no por el sustitutivo.

En Perú, según Arenas de Mesa (2019), se desechó el modelo sustitutivo por los efectos fiscales de la transición chilena y se mantuvo el reparto.[43]

Colombia: costo fiscal y dificultad política

En Colombia, los efectos fiscales del modelo sustitutivo, sumados a la dificultad política de cerrar el sistema público, llevaron a la misma decisión.

El modelo paralelo fue, en ambos casos, una forma de introducir la capitalización sin asumir el costo completo de cerrar el reparto.

El modelo paralelo no es el modelo mixto

Según la tipología de la CEPAL, Perú es paralelo, no mixto: reparto y capitalización conviven en paralelo, sin combinarse en un mismo pilar.

Reformas paramétricas: cambiar los parámetros sin cambiar el modelo

Según Arenas de Mesa (2019), la reforma paramétrica no cambia la estructura del modelo vigente.

Según la CEPAL (2006), busca acercar, a nivel agregado y a corto y mediano plazo, los aportes recibidos y las prestaciones pagadas, sin incurrir en el costo fiscal de transición de una reforma estructural.

Los cuatro parámetros de ajuste

Aumento de la tasa de cotización, que recauda más con los mismos afiliados. Es el instrumento más directo, pero tiene un límite político y laboral porque encarece el empleo formal.

Aumento de la edad de retiro, que amplía el conjunto de activos contribuyentes y disminuye el flujo de nuevos pensionados. Arenas de Mesa advierte que suele aplicarse solo a los nuevos integrantes o a quienes están lejos de jubilarse, lo que alarga la transición.

Cambio en las condiciones de acceso, por ejemplo aumentar o disminuir la cantidad mínima de años de cotización necesaria para acceder a una prestación.

Disminución de las prestaciones, que se logra reduciendo las tasas de reemplazo, modificando las bases imponibles para el cálculo de la pensión o cambiando la reajustabilidad de las prestaciones.

Cuadro 16. Los cuatro parámetros de una reforma paramétrica.

Parámetro	Qué hace	Límite o advertencia
Tasa de cotización	Recauda más con los mismos afiliados	Encarece el empleo formal
Edad de retiro	Amplía contribuyentes y reduce nuevos pensionados	Suele aplicarse solo a nuevos; alarga la transición
Condiciones de acceso	Sube o baja años mínimos	Si sube demasiado, excluye a quien cotizó poco
Prestaciones	Baja tasa de reemplazo o cambia base y ajuste	Si baja demasiado, la pensión no alcanza

Fuente: Elaboración propia.

Dos tipos de reforma paramétrica

La CEPAL (2006) agrupa esos instrumentos en dos tipos. El primer tipo estrecha, a nivel individual, la relación entre aportes y pensiones.

Ampliar el número de aportes considerados para el ingreso base, castigar la jubilación anticipada, premiar la postergación del retiro.

El segundo tipo actúa sobre el agregado: aumentar la recaudación, reducir los beneficios o restringir el acceso.

El caso límite: cuentas nocionales

El caso límite del primer tipo es el modelo de cuentas nocionales, desarrollado en los países nórdicos. La prestación se calcula sobre el historial completo de aportes, actualizados a una rentabilidad única del sistema, y sobre la esperanza de vida a la fecha de jubilarse.

Eso permite que las pensiones se adecuen automáticamente a los cambios demográficos sin necesidad de subir la edad legal de jubilación.

Dos ejemplos de reforma paramétrica al régimen de reparto en el primer ciclo

El sistema sigue siendo de reparto después de la reforma. Lo que cambia es uno o varios parámetros. Ninguno crea un sistema nuevo ni introduce capitalización individual. Dos ejemplos por fecha: Brasil 1998–1999 y Costa Rica 2005. Las paramétricas de 1981–2008 se cuentan en el Cuadro 24; las 13 paramétricas de

la clasificación corresponden al segundo ciclo, 2008–2019/2020. Uruguay 2008 es paramétrica de segundo ciclo.

Brasil, 1998–1999: factor previdenciario

Brasil mantuvo su sistema de reparto, el Régimen General de Previsión Social, RGPS. La Enmienda Constitucional 20 de 1998 y la Ley 9.876 de 1999 no cambiaron el régimen financiero ni crearon cuentas individuales.[44]

Cambiaron la forma de calcular la prestación. Se eliminó en la práctica la jubilación proporcional, se endurecieron las condiciones para jubilarse por tiempo de contribución y se introdujo el factor previdenciario.

Ese factor vincula el monto de la pensión con la edad al jubilarse, el tiempo de cotización y la esperanza de vida. El sistema siguió siendo de reparto y beneficio definido.

Secuencia completa de Brasil después de 1999. La EC 41/2003 y la EC 47/2005 ajustaron las reglas para servidores (paridad, integralidad, contribución de inactivos). La Ley 13.183/2015 introdujo la fórmula 85/95 (suma de edad + tiempo de contribución) como alternativa al factor previdenciario. La EC 103/2019 es la reforma paramétrica mayor desde 2010: edad mínima 65 años hombres / 62 mujeres (nuevos afiliados urbanos), 20 años hombres / 15 años mujeres, alícuotas progresivas del trabajador de 7,5% a 14% y reglas de transición. La Ley 15.077/2024 estableció biometría obligatoria para prestaciones sociales. Brasil se mantuvo en reparto en todo el período; no hubo cambio estructural de modelo.[45]

Costa Rica, 2005: reforma del IVM

Costa Rica mantuvo su Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, IVM, de reparto, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

La reforma de abril de 2005 no creó un sistema nuevo. Modificó tres parámetros a la vez: elevó la cotización de 7,5% a 10,5% en forma gradual, aumentó el número de cuotas requeridas de 240 a 300 y cambió el salario de referencia y la tasa de reemplazo.[46]

El IVM siguió siendo el mismo régimen de reparto. Se corrigió su equilibrio actuarial ajustando parámetros.

Reforma IVM 2021–2022. La reforma al Reglamento del IVM aprobada en firme el 14 de diciembre de 2021, publicada en La Gaceta N.° 5 del 11 de enero de 2022, entró el 11 de enero de 2024 (24 meses después). Cambió la base a los 300 mejores salarios de toda la vida laboral, eliminó la anticipada para hombres (65 años / 300 cuotas) y pasó la anticipada de mujeres a 63 años / 405 cuotas. La prima IVM llegó a 11,66% desde el 1 de enero de 2026.[47]

Uruguay, 2008: flexibilización del acceso, paramétrica de segundo ciclo

Uruguay mantuvo su sistema mixto creado en 1996. La Ley 18.395 de 2008 no cambió esa arquitectura. Clasificación: Uruguay 2008 es paramétrica de segundo ciclo, mixto/pilares.

Fue una reforma paramétrica dentro del pilar de reparto: redujo el requisito de aportes para la causal común de 35 a 30 años y flexibilizó la edad mínima para acceder a distintas prestaciones. Se resume como disminución de requisitos en el sistema público.

Este caso muestra que una reforma paramétrica al reparto puede ocurrir dentro de un sistema mixto, no solo en un sistema puro de reparto.

Uruguay 2008 no se incluye en el Cuadro 17 porque pertenece al segundo ciclo.

Un ejemplo de reforma paramétrica al régimen de capitalización

Las reformas paramétricas también pueden aplicarse a un régimen de capitalización individual, sin cambiar su estructura.

Chile, 2002: multifondos

Chile mantuvo su sistema de capitalización individual creado en 1981. La Ley 19.795 de 2002 no cambió el régimen financiero ni la forma de calcular la pensión.[48]

Cambió el régimen de inversión: creó cinco multifondos, del A, mayor riesgo, al E, menor riesgo, para que la persona afiliada pudiera elegir el perfil de riesgo y rentabilidad de su cuenta según su edad y su aversión al riesgo.

La cuenta siguió siendo individual y de capitalización. Se modificó un parámetro de su funcionamiento, la inversión de los fondos.

Cuadro 17. Ejemplos de reformas paramétricas en el primer ciclo. Tres ejemplos del primer ciclo, ordenados por fecha: Brasil 1998–1999, Costa Rica 2005 y Chile 2002.

País y año	Sistema que se mantiene	Qué parámetro cambió
Brasil, 1998–1999	Reparto	EC 20/1998 + Ley 9.876/1999: factor previdenciario. Se eliminó en la práctica la jubilación proporcional, se endurecieron las condiciones y se introdujo el factor que vincula el monto con edad, tiempo y esperanza de vida.
Costa Rica, 2005	Reparto, IVM	2005: cotización de 7,5% a 10,5%; cuotas de 240 a 300; cambió el salario de referencia y la tasa de reemplazo. El IVM siguió siendo de reparto.
Chile, 2002	Capitalización	Inversión: cinco multifondos A a E. Cambió el régimen de inversión, no el régimen financiero ni la forma de cálculo.

Fuente: Elaboración propia.

El límite político de la paramétrica

La CEPAL (2006) señala un límite político de las reformas paramétricas en reparto: en muchos casos es difícil llevar adelante las reformas programadas por presiones políticas.

Las cuentas nocionales tienen, desde esa óptica, una ventaja: los ajustes se hacen de forma automática.

Pero la CEPAL (2006) advierte que ese tipo de reformas, al estrechar la relación aporte-beneficio, tiende a reducir el grado de solidaridad inherente al sistema.

Una paramétrica puede mejorar la sostenibilidad financiera y al mismo tiempo debilitar la solidaridad. Esa tensión reaparecerá en los ciclos siguientes.

Cuadros fundamentales de la CEPAL (2006) del primer ciclo

Cuadro 18. Las once reformas estructurales del primer ciclo, 1981–2008.

País y año	Modelo según CEPAL (2006)	Qué cambia en el sistema	Qué hace la persona afiliada
Chile, 1981	Sustitutivo	Se cierra la entrada al reparto para nuevos afiliados; solo queda capitalización individual	Sale del reparto y entra solo a capitalización individual
Bolivia, 1997	Sustitutivo	Sustitución total del reparto por capitalización individual	Sale del reparto y entra solo a capitalización individual
México, 1997	Sustitutivo	Sustitución total del reparto por capitalización individual	Sale del reparto y entra solo a capitalización individual

País y año	Modelo según CEPAL (2006)	Qué cambia en el sistema	Qué hace la persona afiliada
El Salvador, 1998	Sustitutivo	Sustitución del reparto por capitalización individual; el sistema público quedó paralelo, sin nuevos afiliados.	Sale del reparto y entra solo a capitalización individual
República Dominicana, 2003	Sustitutivo	Sustitución total del reparto por capitalización individual.	Sale del reparto y entra solo a capitalización individual
Perú, 1993	Paralelo	Reparto y capitalización conviven y compiten, de forma excluyente	Elige entre reparto o capitalización individual
Colombia, 1993 (Ley 100), en pensiones vigente desde el 1º de abril de 1994	Paralelo	Reparto y capitalización compiten. Colombia vuelve en primer ciclo con las paramétricas de 2003 y de 2005, en segundo ciclo (2009, solo para el RAIS) y tercer ciclo (2024).	Elige entre reparto o capitalización individual
Argentina, 1994	Paralelo integrado	Competencia, pero con pilar solidario común	Elige entre reparto o capitalización, con pilar solidario común
Uruguay, 1996	Mixto	Reparto y capitalización se complementan	Pertenece a ambos sistemas a la vez
Costa Rica, 2001	Mixto	Reparto y capitalización se complementan.	Pertenece a ambos sistemas a la vez
Panamá, 2008	Mixto	Reparto y capitalización se complementan.	Pertenece a ambos sistemas a la vez

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2006) y Arenas de Mesa (2019), cuadro 2. Argentina como paralelo integrado es variante de Arenas de Mesa.

Once reformas estructurales en once países, 1981–2008: cinco sustitutivas, dos paralelas, una paralela integrada y tres mixtas. Chile 1981 sustitutivo; Bolivia 1997 sustitutivo; México 1997 sustitutivo; El Salvador 1998 sustitutivo (público paralelo sin nuevos afiliados); República Dominicana 2003 sustitutivo; Perú 1993 paralelo; Colombia 1994 paralelo (Ley 100 de 1993, en pensiones vigente desde el 1º de abril de 1994); Argentina 1994 paralelo integrado (pilar solidario); Uruguay 1996 mixto/pilares; Costa Rica 1995 y 2001 mixto/pilares; Panamá 2008 mixto/pilares. Si un país no está aquí, su reforma de ese período no se clasifica como estructural. Un mismo país puede estar en los tres ciclos: Colombia, por ejemplo, está también en el primer ciclo con las paramétricas de 2003 y de 2005, en el segundo ciclo (2009, solo para el RAIS) y en el tercer ciclo (2024).[50]

Cuadro 19. CEPAL (2006): reparto frente a capitalización, qué cambia de fondo.

Dimensión	Reparto: beneficio definido	Capitalización individual: contribución definida
Lógica	Pacto entre generaciones: las cotizaciones de quienes trabajan hoy pagan las pensiones de quienes están retirados hoy	Cuenta a nombre de cada persona: ahorro invertido que se recibe al retirarse
Qué determina la pensión	Regla: años cotizados, edad y salario de referencia	Ahorro acumulado más rentabilidad, menos comisiones, según esperanza de vida al jubilarse
Financiamiento	Reparto corriente, sin acumulación individual	Ahorro capitalizado e invertido en mercados financieros
Administración	Mayoritariamente estatal	Privada de las cuentas, bajo regulación estatal
Riesgo principal	Demográfico y fiscal: menos cotizantes por cada pensionado	Económico y financiero, trasladado al trabajador: volatilidad de los mercados
Solidaridad	Elementos inherentes o explícitos de solidaridad	Se elimina en su forma pura; se compensa con pensión mínima garantizada
Relación aporte-beneficio	Débil: dependía sobre todo de los últimos años de aporte	Directa: pensión como resultado actuarial de aportes individuales capitalizados

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2006).

El primer ciclo no fue un ajuste. Cambiar de reparto a capitalización cambiaba la lógica, el riesgo y la solidaridad al mismo tiempo.

Cuadro 20. CEPAL (2006): lo que prometía la reforma sustitutiva y lo que advirtió la CEPAL.

Promesa de la reforma sustitutiva, CEPAL (2006)	Fundamento	Advertencia de la CEPAL (2006)
Relación directa entre aportes y pensiones	Cada persona recibiría según lo que aportó; la pensión sería el resultado de su propio esfuerzo y ahorro	Al convertir la pensión en resultado actuarial, se trasladan los riesgos económicos y financieros a los trabajadores
Menos percepción del aporte como impuesto	Al ver el aporte como ahorro propio, se incentivaría la cotización; se eliminaría el incentivo a subcotizar en los primeros años	Sin solidaridad, la pensión depende solo de la trayectoria individual; si la trayectoria es interrumpida, la pensión no alcanza
Aislar los recursos del manejo gubernamental	Cuentas individuales administradas por el sector privado	El Estado debe seguir pagando pensiones del reparto y reconocer aportes pasados; ese costo puede desestabilizar la macroeconomía
Estimular mercados financieros y crecimiento	Acumulación de ahorro privado de largo plazo	La transición no es breve: en Chile se proyectaba hasta 2038 para los bonos de reconocimiento y hasta 2050 para el sistema

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2006) y Arenas de Mesa (2005).

La promesa y la advertencia van juntas en CEPAL (2006).

Cuadro 21. CEPAL (2006): costo de transición, por qué aparece y qué paga el Estado.

Componente del costo de transición	Qué debe seguir pagando el Estado	Por qué aparece
Pensiones en curso del reparto	Pensiones de quienes ya están retirados en reparto	Al cerrarse el reparto, los trabajadores dejan de aportar a ese sistema y aportan al nuevo
Bonos de reconocimiento	Aportes pasados de quienes se trasladan al nuevo sistema	Hay que reconocer lo ya cotizado en reparto
Pensiones mínimas garantizadas	Complemento para quienes no alcanzan pensión mínima en capitalización	La mayoría de las reformas sustitutivas se complementaron con pensiones mínimas, con fondos generales o aportes solidarios
Déficit por pérdida de cotizantes	Diferencia entre aportes que ya no entran y prestaciones que siguen saliendo	El déficit es el costo de transición y en algunos países desestabilizó la macroeconomía

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2006).

La lección de Arenas de Mesa: una reforma estructural no elimina el compromiso fiscal. Lo transforma, lo hace explícito y lo extiende durante décadas.

Cuadro 22. CEPAL (2006): cómo clasificar una reforma, estructural o paramétrica.

Pregunta para clasificar	Reforma estructural, CEPAL (2006)	Reforma paramétrica, CEPAL (2006)
¿Cambia el sistema de fondo?	Sí	No
¿Qué cambia?	Sustituye reparto por capitalización; crea paralelo; crea mixto	Edad de retiro; tasa de cotización; forma de cálculo; requisitos de semanas
¿Costo fiscal de transición?	Sí: prolongado y explícito	No: busca acercar aportes y prestaciones a corto y mediano plazo sin ese costo
Ejemplos	Chile, 1981; Colombia, 1994; Uruguay, 1996	Brasil, 1998–1999; Costa Rica, 2005; Chile, 2002
Límite que señala CEPAL	El costo de transición puede desestabilizar la macroeconomía	Difícil de llevar adelante por presiones políticas; al estrechar aporte-beneficio, puede reducir solidaridad

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2006).

2008: Argentina retorna al reparto y abre el segundo ciclo

En 2008, Argentina cerró el pilar privado de su sistema paralelo integrado y pasó a todos los asegurados y fondos al pilar público de reparto.

Ese retorno no restaura el sistema anterior. En esa clasificación, Argentina 2008 es re-reforma de segundo ciclo, reparto. Chile 2008 también es re-reforma de segundo ciclo, integrado. Uruguay 2008 no es estructural: es paramétrica de segundo ciclo, mixto/pilares. Panamá 2008 no es segundo ciclo: es estructural de primer ciclo, mixto/pilares. 2008 cierra el ciclo de la capitalización como solución dominante y abre el ciclo de la corrección.

El legado del primer ciclo

Es estructural la reforma que cambia el sistema, sustituye el reparto por capitalización, crea un sistema paralelo o crea un sistema mixto.

Es paramétrica la que, manteniendo el mismo sistema, ajusta su cotización, su edad de retiro, sus condiciones de acceso o su forma de cálculo, sea en reparto o en capitalización.

El primer ciclo dejó una apuesta puesta a prueba: la capitalización como solución dominante. El segundo ciclo es la corrección de esa apuesta. La evaluación de Mesa-Lago (2004) por principios de la seguridad social, que sigue, muestra en qué quedó esa apuesta.

La evaluación del primer ciclo por principios de la seguridad social: Mesa-Lago (2004)

Dos textos de Carmelo Mesa-Lago publicados en 2004 marcaron una pauta en la metodología de analizar las reformas pensionales en América Latina: “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social” (CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 144, Santiago de Chile, marzo de 2004) y “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina” (Revista de la CEPAL 84, diciembre de 2004), que es un resumen actualizado de la monografía.

Las apreciaciones de Mesa-Lago, organizadas por principios, son: universalidad de la cobertura, igualdad en el trato, solidaridad y redistribución, suficiencia de las prestaciones, unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación, y sostenibilidad financiera, más dos principios nuevos del nuevo paradigma, el ahorro nacional y el mercado de capitales, y la inmunidad frente a la ingerencia estatal. El conteo y la clasificación de las reformas son: once reformas estructurales, cinco sustitutivas, dos paralelas, una paralela integrada y tres mixtas.

Mesa-Lago reconoce efectos beneficiosos: la unificación de sistemas diversos en varios países (Bolivia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Perú), la homologación de las condiciones de acceso, una relación más estrecha entre contribución y pensión, la portabilidad, y la posibilidad abierta a los grupos de ingreso medio y alto de ahorrar sumas sustanciales que podrían permitirles recibir pensiones más altas.

Cobertura. La reforma estructural y el sistema privado, en vez de lograr la universalidad o aumentar la cobertura, la redujeron. En nueve países, el promedio ponderado de cobertura de la fuerza laboral medida por cotizantes cayó de 38% antes de la reforma a 27% en 2002; medida por afiliados era 63%, frente a 27% por cotizantes. El sistema privado fue diseñado para una fuerza laboral formal, urbana, con empleo estable, salario medio y alto, masculina y con alta densidad de cotización; en la región, en cambio, la mayoría de la

fuerza laboral es informal o rural, con empleo inestable, salario bajo y reducida densidad. En Chile, el 32% de la fuerza laboral era independiente y solo el 7% estaba cubierto. Las pensiones asistenciales estaban implementadas solo en cuatro de los países con reforma estructural: Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay.[51]

Cumplimiento. La evidencia rechaza el supuesto de que la propiedad de la cuenta individual y la equivalencia estricta creen incentivos fuertes para el pago puntual de la cotización. En siete países, solo entre el 33% y el 52% de los afiliados eran cotizantes activos (74% en Costa Rica); el promedio ponderado era 42% en 2002, con tendencia declinante entre 1998 y 2003. Tras ganar el derecho a la pensión mínima, la mayoría de los asegurados deja de cotizar. La evasión y la mora patronal son importantes: en Chile, la deuda por morosidad se multiplicó por seis en los años noventa, el 43% era incobrable y el total equivalía al 1% del valor del fondo de pensiones.[52]

Competencia y costo administrativo. La competencia no funcionó como se prometió: la industria es un oligopolio, con clientela cautiva y concentración creciente en las tres mayores administradoras; en Bolivia, con solo dos administradoras, existía un monopolio virtual. El traspaso masivo al sistema privado no se debió solo a sus bondades: la ley obligó el traspaso de todos los asegurados en tres países, redujo la cotización o introdujo incentivos en otros dos, impuso el traslado por corte de edad en cinco y obligó a los nuevos entrantes a afiliarse al sistema privado en diez. El costo administrativo es alto y no se redujo de manera significativa: entre el 2% del salario en Bolivia y el 4% en México, y como proporción de la deducción total sobre el salario, entre el 18% en Bolivia y Uruguay y el 45% en Argentina. Lo pagan los asegurados, salvo en Colombia, donde se comparte con el empleador. Sus causas son el mercadeo, la publicidad y las comisiones pagadas a los vendedores.[53]

Solidaridad. Dentro de los sistemas privados no existe solidaridad entre grupos de ingreso ni entre generaciones: la sustituyen el principio estricto de equivalencia y la propiedad de la cuenta individual, y la solidaridad queda a cargo del fisco, exógena al sistema. En Chile, en 2002, las pensiones pagadas por el Estado (sistema público cerrado, pensión mínima y pensión asistencial) constituían el 80% de todas las pensiones, frente al 20% del sistema privado. Mesa-Lago identifica mecanismos regresivos: la eliminación o reducción de la cotización del empleador en cinco países y el aumento de la cotización del trabajador en seis, con al menos tres países que violan la norma mínima de la OIT de que el trabajador no financie más del 50% de las cotizaciones; los altos costos administrativos pagados exclusivamente por los trabajadores y la comisión fija, que afectan proporcionalmente más a los de bajo ingreso; y las transferencias fiscales a grupos de ingreso medio y alto durante la transición, financiadas en parte por los no cubiertos a través de impuestos al consumo. En Chile, el Estado asignaba el 5,3% del PIB al costo de la transición frente a solo el 0,4% a pensiones asistenciales. Los sistemas mixtos, en cambio, infunden un elemento de solidaridad en el primer pilar público.[54]

Suficiencia y género. El supuesto de que las pensiones privadas son y serán mejores que las públicas no se sostuvo en la evidencia: en Chile, el promedio de las pensiones privadas de vejez en 2001–2002 era menor que el de las públicas, y el promedio ponderado de todas las privadas era solo el 3% mayor. La mitad de los afiliados chilenos recibiría solo una pensión mínima, y el 30% de los hombres y entre el 50% y el 60% de las mujeres no calificarían para ella. En género, Mesa-Lago distingue causas externas al sistema (menor participación laboral de las mujeres, mayor desempleo, salario inferior, menor densidad de cotización y mayor esperanza de vida) e internas al diseño. Los sistemas públicos son relativamente más neutros, porque conceden una pensión mínima igual, calculan sobre los últimos años de la vida laboral y usan tablas de

mortalidad iguales para ambos sexos; los privados acentúan las inequidades, porque exigen un mínimo de cotizaciones, calculan sobre toda la vida laboral y aplican tablas diferenciadas por sexo.[55]

Ahorro, sostenibilidad y cierre. Hubo una acumulación de capital notable: a fines de 2002, el 56% del PIB en Chile y entre el 5% y el 15,5% en otros siete países. Pero la evidencia sobre el ahorro nacional es contradictoria: los estudios sobre Chile van de un balance neto negativo (un promedio anual de −3% del PIB en los primeros 16 años) a uno positivo, y no hay prueba fehaciente de que la reforma fuera el factor decisivo del desarrollo del mercado de capitales. El costo fiscal de la transición resultó considerable y mayor a lo inicialmente previsto, y se extendería entre 40 y 70 años. El cierre de Mesa-Lago es metodológico: no existe un modelo único y universal de reforma; cada reforma debería ir precedida de un diagnóstico serio y de una discusión pública amplia que maximice el consenso.[56] Ese balance por principios cierra la evaluación del primer ciclo.

Aclaración sobre “olas” según CEPAL y ciclos según mi periodización

La palabra “ola” para estas reformas viene de Andras Uthoff (2010) y de Flavia Marco Navarro (2016). Marco llama “primera generación” a las reformas que instalaron la capitalización individual y la contribución definida.

El balance que hace Uthoff de Chile antes de 2008 muestra los límites de esa premisa: solo el 65% de los ocupados cotizaba; la densidad de cotización era de 61,2% en los hombres y 41,6% en las mujeres, frente a un 90% esperado; los grupos con mayores problemas eran las mujeres, los jóvenes y los trabajadores independientes. Las tasas de reemplazo se acercaban al 50%; el 70% de los pensionados recibía menos de 150 euros; se proyectaba que más de la mitad recibiría como pensión el 40% o menos de sus últimos salarios. Después de 25 años, el costo de transición dejaba un déficit anual de 2,5% del PIB, y más de la mitad de los afiliados requeriría apoyo del Estado en la vejez.

Para Marco, las reformas de primera generación tuvieron efectos negativos sobre la justicia social y la igualdad de género, porque reprodujeron las diferencias del mercado laboral: las tablas actuariales diferenciadas por sexo convierten la mayor esperanza de vida de las mujeres en una pensión menor; el trabajo reproductivo, que ocupa a cerca de la mitad de las mujeres, queda excluido, y quienes lo realizan dependen de la pensión de viudez o de la asistencia. Las mujeres son mayoría entre los adultos mayores, pero están subrepresentadas entre quienes reciben una pensión de vejez. La conclusión de Marco es que el reparto y la capitalización fueron pensados “desde el hombre para el hombre”: las mujeres accedieron en su mayoría por derechos derivados. El cambio de paradigma que señaló Pautassi en 2002 no se produjo en materia de género.

Marco clasifica las reformas de primera generación en sustitutivas (Bolivia, Chile como pionero, El Salvador, México y República Dominicana), mixtas (Argentina, Costa Rica, Panamá y Uruguay) y paralelas (Colombia y Perú), además de las no estructurales (Brasil, Paraguay y Venezuela). La diferencia es Argentina: Marco la ubica como mixta; Arenas de Mesa (2019) la clasifica como paralelo integrado, por su pilar solidario común, y aquí se clasifica como paralelo integrado.

Cuadros de cierre del primer ciclo: capitalización y paramétricas 1981–2008

Dos cuadros cierran el primer ciclo: el Cuadro 23, con los 11 países que introdujeron el Sistema de Capitalización o Ahorro Individual, y el Cuadro 24, con los países que hicieron reformas paramétricas en 1981–2008.

Cuadro 23. Países que introdujeron el sistema de capitalización o ahorro individual (11 países)

Se introdujo régimen de Ahorro o Capitalización en 11 países, 1981 a 2008, en tres formas: sustitutivo (5), paralelo (2) más paralelo integrado (1) y mixto / pilares (3).

N°	PAÍS	AÑO	MODELO
1	Chile	1981	Sustitutivo
2	Bolivia	1997	Sustitutivo
3	México	1997	Sustitutivo
4	El Salvador	1998	Sustitutivo (Público paralelo sin nuevos afiliados)
5	República Dominicana	2003	Sustitutivo
6	Perú	1993	Paralelo
7	Colombia	1994	Paralelo
8	Argentina	1994	Paralelo Integrado (Pilar Solidario)
9	Uruguay	1996	Mixto / Pilares
10	Costa Rica	1995 y 2001	Mixto / Pilares
11	Panamá	2008	Mixto / Pilares

Fuente: CEPAL (2006) y Arenas de Mesa (2019). El conteo es: 5 sustitutivos (Chile, Bolivia, México, El Salvador, República Dominicana), 2 paralelos (Perú, Colombia) más 1 paralelo integrado (Argentina) y 3 mixto / pilares (Uruguay, Costa Rica, Panamá).

Cuadro 24. Países que hicieron reformas paramétricas durante el período 1981–2008

Sí significa que, entre 1981 y 2008, se aprobó una reforma paramétrica mayor que cambió edad, tiempo, tasa, base de cálculo o forma de inversión dentro del mismo modelo, sin cambiar el modelo. No significa que no hubo estructural: un país puede tener estructural y paramétrica en períodos distintos.

País	¿Paramétrica 1981–2008?	Qué cambió
Argentina	No	Sin paramétrica mayor documentada 1981–2008. Su reforma de primer ciclo fue estructural 1994 (Cuadro 23).
Bolivia	No	Sin paramétrica mayor documentada 1981–2008. Su reforma fue estructural 1997 (Cuadro 23).
Brasil	Sí	EC 20/1998 + Ley 9.876/1999: factor previdenciario. Se eliminó en la práctica la jubilación proporcional, se endurecieron condiciones y se introdujo factor que vincula monto con edad, tiempo y esperanza de vida.

País	¿Paramétrica 1981–2008?	Qué cambió
		Reparto sigue, beneficio definido.
Chile	Sí	Ley 19.795/2002: multifondos A a E. Cambió el régimen de inversión, no el régimen financiero ni la forma de cálculo. La cuenta siguió individual.
Colombia	Sí	Ley 797/2003: subió semanas y cotización, ajustó requisitos y cálculo dentro del mismo paralelo. Acto Legislativo 01/2005: eliminó mesada 14, limitó regímenes especiales, tope a pensiones públicas. Las dos son paramétricas del primer ciclo. La paramétrica de Colombia que cuenta en el segundo ciclo es la de 2009, solo para el RAIS. Véase el Cuadro 34.
Costa Rica	Sí	Reforma IVM abril 2005: cotización 7,5% a 10,5% gradual, cuotas 240 a 300, cambió salario de referencia y tasa de reemplazo. IVM siguió reparto.
Cuba	No	Sin paramétrica mayor documentada 1981–2008.
Ecuador	No	Sin paramétrica mayor documentada 1981–2008.
El Salvador	No	Sin paramétrica mayor documentada 1981–2008. Su reforma fue estructural 1998 (Cuadro 23).
Guatemala	No	Sin paramétrica mayor documentada 1981–2008.
Honduras	No	Sin paramétrica mayor documentada 1981–2008.
México	No	Sin paramétrica mayor documentada 1981–2008. Su reforma fue estructural 1997 (Cuadro 23).
Nicaragua	No	Sin paramétrica mayor documentada 1981–2008.
Panamá	No	Sin paramétrica mayor documentada 1981–2008. Su

País	¿Paramétrica 1981–2008?	Qué cambió
		reforma fue estructural 2008 (Cuadro 23), mixto, no paramétrica.
Paraguay	No	Sin paramétrica mayor documentada 1981–2008. Sin estructural en primer ciclo, según Marco (2016).
Perú	No	Sin paramétrica mayor documentada 1981–2008. Su reforma fue estructural 1993, paralelo (Cuadro 23).
República Dominicana	No	Sin paramétrica mayor documentada 1981–2008. Su reforma fue estructural 2003, sustitutivo (Cuadro 23).
Uruguay	No	Sin paramétrica mayor documentada 1981–2008. Su reforma fue estructural 1996, mixto. Su paramétrica 2008 es segundo ciclo (Cuadro 34).
Venezuela	No	Sin paramétrica mayor documentada 1981–2008. Sin estructural en primer ciclo.
Haití	No	Sin paramétrica mayor documentada 1981–2008. Fuera del universo de 19 países del Anexo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos citados y de CEPAL (2006). El conteo es: 4 Sí (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica) y 16 No.

7. Segundo ciclo, 2008–2019/2020: re-reformas y paramétricas

Índice del capítulo 7

Introducción al capítulo 7 61
Las promesas de la privatización frente a la evidencia: Mesa-Lago (2020) 61
Característica central del segundo ciclo: corregir el modelo 62
Los planteamientos generales de Mesa-Lago (2022) 62
Inicio y causas del segundo ciclo 63
Tipología del segundo ciclo 63
Re-reforma frente a paramétrica: la distinción del segundo ciclo 64
Las re-reformas según Mesa-Lago: diálogo, cobertura y balance 65
Cinco trayectorias distintas dentro de las re-reformas 66
Chile 2008 y las “reformas de segunda generación”: Uthoff y Marco Navarro 72
La evidencia sobre suficiencia y sostenibilidad 73
Sostenibilidad financiera y sostenibilidad integral: la distinción 75
La cobertura en el segundo ciclo: el estudio de Mesa-Lago, Cruz-Saco y Gil (2021) 76
La orientación del segundo ciclo: sistemas mixtos e integrados 76
Convergencias y divergencias entre las tres fuentes 78
Cierre del segundo ciclo: 2018–2019, protestas y pérdida de legitimidad 78
Cuadros del segundo ciclo: trayectorias, suficiencia, sostenibilidad y convergencias 79
Cuadros que resumen el cierre del segundo ciclo: reformas 2008–2019/2020 83

Introducción al capítulo 7

Este capítulo examina el segundo ciclo, 2008 a 2019/2020, en el que la región corrigió, con cinco re-reformas y cambios paramétricos en trece países; además muestra qué reveló la evidencia sobre suficiencia, sostenibilidad y cobertura y cómo se cerró el ciclo con protestas y pérdida de legitimidad.

Las promesas de la privatización frente a la evidencia: Mesa-Lago (2020)

El segundo ciclo se abre con la evidencia que lo justifica. Mesa-Lago (2020) evalúa cuatro décadas de privatización (1980–2020) contrastando las promesas con las realidades, con énfasis en 1999–2019, el período con mejores estadísticas, y comparando los sistemas privados con los públicos. Su muestra incluye nueve países con sistemas privados. Las fechas y modelos son: sustitutivos (Chile, 1981; México, 1997; El Salvador, 1998, público paralelo sin nuevos afiliados; República Dominicana, 2003), paralelos (Perú, 1993; Colombia, Ley 100 de 1993, en pensiones vigente desde el 1º de abril de 1994) y mixtos/pilares (Uruguay, 1996; Costa Rica, 2001; Panamá, 2008), además de las reformas de segundo ciclo y del reparto de Brasil. Los criterios son cinco: cobertura activa y pasiva, solidaridad y equidad de género, suficiencia de las prestaciones, administración eficiente y costos razonables, y sostenibilidad financiera y actuarial.

En la economía política de las reformas, Mesa-Lago muestra que se adoptaron tanto en regímenes autoritarios como democráticos, marcadas por la ausencia de diálogo social y la manipulación del proceso. En Chile, la dictadura impuso un sistema totalmente privado sin debate público. En Perú, con el Congreso disuelto, se propuso un sistema paralelo sin diálogo social. En México y El Salvador tampoco hubo diálogo real. En Colombia, la oposición de sindicatos, funcionarios, académicos y Congreso llevó a reformar paramétricamente el sistema público e introducir un modelo paralelo. En Uruguay, tras intentos no transparentes, se decidió el modelo mixto. Costa Rica es el mejor ejemplo de diálogo social amplio, que condujo a una reforma estructural hacia el modelo mixto. La conclusión es que cuanto más democrático era el régimen, menor la posibilidad de una reforma privatizadora y mayor la preservación o combinación del sistema público.

En cobertura, la promesa era un aumento sustancial; la realidad es que la cobertura cayó en los nueve países desde la implementación de la reforma: el promedio ponderado bajó de 38% a 26%. En solidaridad, los sistemas privados sustituyeron el principio de solidaridad por el de equivalencia, eliminaron la cotización del empleador y trasladaron el costo de administración a los afiliados, mientras se mantenían regímenes especiales para grupos como fuerzas armadas, magisterio y diplomáticos; en cinco países, la pensión de funcionarios, congresistas y jueces es 36 veces mayor que la pensión promedio del sistema general. En género, las mujeres tienen menor participación laboral, mayor desempleo, salario menor y una contribución limitada por la maternidad y las labores de cuidado no remuneradas ni reconocidas; en los sistemas privados esa situación empeora: en Chile, a los 26 años de la reforma, se proyectaba que el 45% de las aseguradas recibiría una pensión inferior a la mínima.

En suficiencia, el BID calculó una tasa de reemplazo promedio de 64,7% en los sistemas públicos frente a 39,8% en los privados, resultado confirmado por la OCDE: con la meta de 45% de la OIT, ocho sistemas públicos la superan, mientras solo el privado de El Salvador la sobrepasa por 1,6 puntos. En Chile, la tasa de reemplazo promedio es 34% del salario promedio de los últimos 10 años y se proyecta un descenso a 25% entre 2025 y 2035. En México, la tasa caería de 71% en el público a 29% en el privado para los hombres, y de 67% a 30% para las mujeres. En Perú, la tasa promedio es 39% en el privado, frente al 60% prometido. En administración, la competencia no funcionó: hay pocas administradoras (el mayor número es 10 en

México), los costos aumentaron entre dos y diez veces después de la privatización y las utilidades de las AFP se mantuvieron aún durante los choques internacionales. En sostenibilidad, la promesa de que la propiedad de la cuenta incentivaría el pago puntual no se cumplió: entre el 41% y el 77% de los afiliados no cotiza en los sistemas privados, y los costos fiscales se mantendrán por unos 40 a 70 años más. El fondo creció (más del 80% del PIB en Chile, alrededor del 20% en Perú), pero la cartera sigue concentrada en deuda pública e inversiones en el exterior, el rendimiento neto es menor que el promovido por las AFP y el riesgo de la inversión lo asume íntegramente el afiliado; en Perú no hay pensión mínima garantizada en el sistema privado. Esa evidencia es la que define el carácter del segundo ciclo: corregir el modelo.

Característica central del segundo ciclo: corregir el modelo

La característica central del segundo ciclo es corregir el modelo: cerrar, recortar o transformar el pilar privado.

Argentina en 2008 cerró el pilar privado y volvió al reparto. Bolivia en 2010 estatizó la administración de la capitalización individual sin modificar su estructura: cerró las AFP privadas, creó la Gestora Pública y mantuvo las cuentas individuales, junto con la fracción solidaria y la Renta Dignidad. Chile en 2008 mantuvo la capitalización, pero la insertó en un sistema integrado con solidaridad, cobertura y equidad de género.

Otros países buscaron sistemas mixtos e integrados, donde reparto y ahorro no compiten sino que se complementan.

La cuestión ya no es si el sistema es público o privado, sino cómo combinar solidaridad, ahorro y sostenibilidad para que la pensión alcance, llegue a más gente y se pueda pagar.

Los planteamientos generales de Mesa-Lago (2022)

Los planteamientos generales de Carmelo Mesa-Lago se expresan en dos escritos de 2022: Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política (CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 242, LC/TS.2022/99, julio de 2022) y «Desempeño de pensiones privatizadas en América Latina, 1980–2020: el caso de México» (El Trimestre Económico, vol. 89, núm. 355, julio-septiembre de 2022, pp. 755-794, DOI 10.20430/ete.v89i355.1477). Los dos textos se leen como uno solo: el de CEPAL es el panorama regional y las propuestas de política; el de El Trimestre Económico es la prueba de 40 años y el caso de México en profundidad. México 2020, que cierra el segundo ciclo, solo se entiende bien con los dos juntos.[57,58]

Los planteamientos generales son cinco. Primero, la vara de medida: el desempeño se mide contra los principios de seguridad social de la OIT (cobertura, solidaridad social e igualdad de género, suficiencia de las prestaciones, administración eficiente y a un costo razonable, y sostenibilidad financiera-actuarial) no contra la preferencia por lo público o lo privado. Segundo, el método: se contrastan las promesas teóricas de los reformadores con estadísticas homologadas y comparables, no con anécdotas ni con casos aislados; en esa prueba, en El Trimestre Económico, solo una de las promesas se ha cumplido. Tercero, la tipología: reforma estructural es la que transforma el sistema de fondo (sustitutivo, mixto o paralelo), reforma paramétrica es la que lo mantiene y mueve parámetros, y re-reforma es la que retorna asegurados y fondos del sistema privado a reparto, o lo convierte en mixto, o lo mantiene con mejora sustancial de todos o de la mayoría de los principios. Cuarto, la lectura de época: el modelo sustitutivo puro original prácticamente desaparece y se mueve hacia variantes de un sistema mixto, y crece el papel del Estado en la administración y en el financiamiento. Quinto, los tres acontecimientos que impactan los principios en cuatro decenios: las

reformas estructurales en once países, la epidemia de COVID-19 y la crisis económica subsiguiente, y el proceso de envejecimiento demográfico.

Tres razones sostienen esos planteamientos. Primera, porque permiten distinguir cambio formal de mejora sustantiva: una re-reforma puede cambiar el sistema privado de fondo sin mejorar los principios (El Salvador 2017) y una paramétrica puede mover parámetros sin cambiar el modelo; sin esa distinción, todo cambio parecería avance. Segunda, porque se apoya en fuentes precisas: la clasificación de re-reformas está en el Cuadro 7 de CEPAL 2022, con casos y criterios. Tercera, porque los dos textos convergen: CEPAL 2022 clasifica hasta 2021 y El Trimestre Económico evalúa 1980–2020 y documenta las dos reformas mexicanas de 2020 (la pensión no contributiva universal y la reforma al sistema del sector privado) que transformaron el sistema mexicano de sustitutivo en mixto. Esa convergencia permite cerrar el segundo ciclo en 2019/2020 con México 2020, en vez de dejarlo como apertura del tercer ciclo.

Los planteamientos generales y la clasificación de re-reformas se toman como marco; las propuestas de política de Mesa-Lago no se toman como recetas, ni se copia su periodización. La periodización en tres ciclos es: primer ciclo 1981–2008, segundo ciclo 2008–2019/2020, tercer ciclo de la transición de finales de 2019 y principios de 2020 a noviembre de 2026. Y las paramétricas se siguen en el sentido amplio de CEPAL (2006, mantienen el modelo y mueven parámetros), por eso el recuento incluye las paramétricas de los países de reparto puro, que Mesa-Lago (2022) no lista porque solo estudia los 10 países que todavía tienen sistemas privados. Tomar los planteamientos generales no es aceptar cada propuesta ni cada cifra; es tomar la vara, el método y la tipología con los que se juzga el segundo ciclo.

Inicio y causas del segundo ciclo

El segundo ciclo va de 2008 a 2019/2020. Sus casos listados van de 2008 a 2020. Se abre en 2008 con Chile y Argentina como re-reformas, y con Uruguay 2008 como paramétrica. Las correcciones paramétricas de Chile con multifondos en 2002 y de Costa Rica con la reforma del IVM en 2005 son antecedentes por fecha, no se incluyen en esta clasificación. Las 5 re-reformas son las del Cuadro 7 de Mesa-Lago (2022): Argentina 2008, Chile 2008, Bolivia 2010, El Salvador 2017 y México 2020. Las 13 paramétricas siguen el sentido amplio de CEPAL (2006): Colombia 2009, Perú 2016, Uruguay 2008, Costa Rica 2016, Cuba 2009, Paraguay 2010, Guatemala 2010, Nicaragua 2013, Venezuela 2014, Honduras 2014, Haití 2015, Ecuador 2015 y Brasil 2015. Colombia, ejemplo de un país en los tres ciclos: en el primer ciclo tuvo las paramétricas de 2003 y de 2005; en el segundo ciclo tuvo la paramétrica de 2009. Ley 797 de 2003: subió semanas y cotización, ajustó requisitos y cálculo dentro del mismo modelo paralelo. Acto Legislativo 01 de 2005: eliminó la mesada 14, limitó regímenes especiales y puso tope a pensiones públicas. Ley 1328 de 2009: paramétrica solo para el Régimen de Ahorro Individual, RAIS, introdujo multifondos, inspirada en Chile 2002.[49]

El primer ciclo había puesto la capitalización en el centro. El segundo ciclo empieza cuando la evidencia muestra que esa apuesta no alcanzó para cobertura y suficiencia. Argentina en 2008 marca el giro: cierra el pilar privado y devuelve a todos los asegurados y fondos al reparto.

Tipología del segundo ciclo

La clasificación es: segundo ciclo 2008–2019/2020, 5 re-reformas y 13 paramétricas. Las 5 re-reformas son las del Cuadro 7 de Mesa-Lago (2022); las 13 paramétricas siguen el sentido amplio de CEPAL (2006). El primer ciclo (1981–2008) comprende 11 reformas estructurales. En el segundo ciclo la categoría ya no es «estructural» sino «re-reforma», en el sentido de Mesa-Lago (2022): retorno de asegurados y fondos del

sistema privado a un sistema público de reparto, o conversión en uno mixto, o mantenimiento del sistema privado con mejora sustancial de todos o de la mayoría de los principios de la seguridad social.

Re-reformas (5)

Re-reformas según Mesa-Lago (2022, Cuadro 7): Argentina 2008, cierre y retorno al reparto; Chile 2008, mantenimiento con integración y mejora sustancial de los principios; Bolivia 2010, cierre de las AFP privadas y mantenimiento de las cuentas individuales con gestión pública; El Salvador 2017, mantenimiento con componente público que lo convierte en mixto en la práctica, sin mejoras notables en los principios; México 2020, mantenimiento que en la práctica pasa a ser mixto, con mejoras importantes en los principios.[59]

Reformas paramétricas (13)

Mantienen el modelo y mueven parámetros: tasa, edad, requisitos, cálculo, multifondos. Colombia 2009, solo para el RAIS; las paramétricas de Colombia de 2003 y de 2005 son del primer ciclo; Perú 2016; Uruguay 2008; Costa Rica 2016; Cuba 2009; Paraguay 2010; Guatemala 2010; Nicaragua 2013; Venezuela 2014; Honduras 2014; Haití 2015; Ecuador 2015; Brasil 2015. Un mismo país puede estar en los tres ciclos: Colombia está en primer ciclo (1993/1994), segundo ciclo (2009) y tercer ciclo (2024). El Salvador 2017 y México 2020 no figuran en esta lista: son re-reformas (Cuadro 25). Las paramétricas se siguen en el sentido amplio de CEPAL (2006, mantienen el modelo y mueven parámetros). El Cuadro 7 de Mesa-Lago (2022) lista solo las 5 re-reformas (y proyectos, propuestas y procesos en otros países con capitalización individual); no clasifica paramétricas.[80]

Proyectos o procesos de reforma (transición al tercer ciclo)

Re-reforma frente a paramétrica: la distinción del segundo ciclo

Re-reforma es la categoría que Mesa-Lago (2022) usa para el período 2008 a 2021 (Cuadro 7). No es sinónimo de paramétrica: El Salvador 2017 y México 2020 son re-reformas, no paramétricas; Argentina 2008, Chile 2008 y Bolivia 2010 también son re-reformas.

Una re-reforma cambia el sistema privado de fondo: lo cierra, lo convierte en mixto o lo mantiene con mejora sustancial de los principios. Una paramétrica mantiene el modelo y mueve parámetros. En el segundo ciclo hay dos categorías: re-reforma (5) o paramétrica (13). En el primer ciclo la categoría era estructural (11); en el segundo, la categoría es re-reforma (Mesa-Lago 2022).

El Salvador 2017 es re-reforma de segundo ciclo, mixto en la práctica (Mesa-Lago 2022). Mantuvo el sistema de capitalización pero con un componente público (la Cuenta de Garantía Solidaria) que lo convirtió en mixto, sin mejoras notables en los principios de seguridad social, salvo la eliminación de las tablas de mortalidad diferenciadas por género, y con el objetivo fundamental de reducir el déficit fiscal. Sube la cotización, crea la Cuenta de Garantía Solidaria como componente público dentro de la capitalización, y cambia el cálculo.

Perú, 2016: reforma paramétrica en modelo paralelo

La paramétrica no se detuvo en 2008. Perú mantuvo su Sistema Privado de Pensiones, de capitalización individual, en paralelo con el Sistema Nacional de Pensiones. Perú 2016 es paramétrica de segundo ciclo, paralelo. La Ley 30425 de 2016 no creó un sistema nuevo ni volvió al reparto. Se resume como nueva modalidad en capitalización que permite retirar hasta el 95,5% de los fondos ahorrados.[65]

Cambió la modalidad de pago al jubilarse: permitió a la persona afiliada que cumple 65 años, o que se acoge a jubilación anticipada, elegir entre percibir una pensión o retirar hasta el 95,5% de los fondos acumulados en su cuenta individual, dejando el resto para cobertura de salud.

El sistema siguió siendo de capitalización en paralelo. Se modificó el parámetro que regula cómo se recibe el ahorro acumulado. Es un retiro permanente por norma, distinto de los retiros de emergencia durante la pandemia de COVID-19. La plata de la vejez es para la vejez. La plata de la vejez no es para usar en épocas de desempleo.

Las re-reformas según Mesa-Lago: diálogo, cobertura y balance

Sobre esa distinción, Mesa-Lago (2022) define la re-reforma como el retorno de asegurados y fondos del sistema privado a un sistema público de reparto, o su conversión en uno mixto, o su mantenimiento con mejora sustancial de todos o de la mayoría de los principios de la seguridad social (CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 242, Cuadro 7). Hasta 2021 identifica cinco re-reformas en la región: Argentina (2008), Chile (2008), Bolivia (2010), El Salvador (2017) y México (2020). México 2020 cierra el segundo ciclo.

En el diálogo social, Argentina tuvo poca discusión y debate; Bolivia consiguió negociaciones y acuerdos; Chile realizó reuniones públicas ampliadas; en El Salvador no existió diálogo social. En cobertura, Argentina introdujo cambios paramétricos; El Salvador no tomó medidas; Chile hizo esfuerzos para la inclusión obligatoria de los trabajadores autónomos; en Bolivia la cobertura aumentó para los autónomos. En solidaridad y género, Chile reafirmó su compromiso con la solidaridad social y la equidad de género, con el bono por hijo y la división del fondo en caso de divorcio; El Salvador no incorporó medidas de solidaridad ni de extensión de las pensiones no contributivas.

Todas las reformas de segundo ciclo, re-reformas y paramétricas, aumentaron en general la participación del Estado. Bolivia 2010 y El Salvador 2017 son re-reformas. Las cotizaciones aumentaron en Bolivia y El Salvador. El capital del fondo creció en Chile y Argentina, pero la sostenibilidad financiera y actuarial está en riesgo en Argentina, Bolivia y El Salvador. En general, las reformas aumentaron la participación del Estado y su incursión en la gestión de las prestaciones. Las encuestas de hogares de 2009 a 2018 mostraron una mejora relativa en la cobertura contributiva de la PEA: Uruguay, Costa Rica y Chile tienen las coberturas más elevadas, entre 71% y 65%; Panamá, República Dominicana, México, Colombia, El Salvador y Perú fluctúan entre 50% y 21%. La cobertura pasiva es mayor que la activa gracias a las pensiones sociales: en Chile, Uruguay y Panamá, al menos el 80% de los adultos mayores está cubierto, mientras en República Dominicana y El Salvador las coberturas son de 19% y 14%.

El balance general de Mesa-Lago (2020) es que la cobertura no se elevó sustancialmente; la solidaridad funcionó por las políticas sociales y no como resultado del sistema privado; la inequidad de género se acentuó; las prestaciones son insuficientes, con tasas de reemplazo en promedio por debajo de la meta de 45% de la OIT; la administración es ineficiente y los costos no son razonables; la competencia no ha funcionado o es muy pobre; la proporción de afiliados que cotiza disminuyó y la evasión se mantiene; el fondo creció pero está concentrado en deuda estatal e inversiones en el exterior; el rendimiento neto es menor que el promovido y el riesgo lo asume el afiliado.

Sus recomendaciones incluyen desarrollar las reformas mediante diálogo social y restaurar la representación social, ampliar la cobertura, expandir la solidaridad y la equidad de género, mejorar el conocimiento y la información sobre el sistema privado, reducir los costos de administración e incrementar la suficiencia de las pensiones, diversificar la cartera de inversión e incrementar la rentabilidad neta, y

limitar los retiros de las cuentas individuales. Esas recomendaciones ordenan las cinco trayectorias del segundo ciclo que siguen.

Cinco trayectorias distintas dentro de las re-reformas

Dentro del segundo ciclo, se distinguen dos grupos: re-reformas (5) y paramétricas (13). Las cinco re-reformas siguieron trayectorias distintas: cierre y retorno al reparto, mantenimiento con integración, estatización, mixto sin mejora y mixto con mejora. Las paramétricas mantuvieron el modelo y movieron parámetros.

Cierre y retorno al reparto: Argentina

En Argentina, la re-reforma de 2008 cerró el pilar privado del sistema paralelo integrado y pasó a todos los asegurados y fondos al pilar público de reparto. Es re-reforma, de reparto (Mesa-Lago 2022).[60]

En Bolivia, la re-reforma de 2010 estatizó el sistema de capitalización individual sin modificar su estructura: sustituyó las dos AFP privadas por la Gestora Pública, mantuvo las cuentas individuales y creó un fondo solidario (0,5% adicional de cotización de los trabajadores), la fracción solidaria (diez años de cotizaciones, con beneficio que crece con la densidad) y el bono por hijo para las mujeres; además bajó la edad de retiro de 65 a 58 años. La pensión no contributiva universal es la Renta Dignidad, creada en 2008. Bolivia fue la primera en señalar que el régimen de ahorro o capitalización iba a ser administrado por una entidad pública: la Gestora, creada por la Ley 065 de 2010, inició labores en 2022 (9 de septiembre) y asumió la operación total del sistema en mayo de 2023, al concluir el traspaso desde las AFP. Es re-reforma, sustitutivo (estatizado).[62]

Bolivia es, en ese sentido, un caso singular: cierra la administración privada pero conserva la cuenta individual.

Mantenimiento con integración y mejoras sustanciales: Chile

Chile mantuvo el sistema privado en 2008, pero lo insertó en un sistema integrado: creó el Sistema de Pensiones Solidarias (Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario) para el 60% de hogares de menores ingresos, con bono por hijo y comisión única del seguro de invalidez y sobrevivencia; la mediana de la tasa de reemplazo subió del 34% de la pensión autofinanciada al 45% con el componente solidario, y la extrema pobreza en mayores de 60 años cayó del 7,5% en 2006 al 1,5% en 2015.[61]

La reforma de México de 2020 cierra el segundo ciclo: es re-reforma según Mesa-Lago (2022). México 2024, con el Fondo de Pensiones para el Bienestar, pertenece al tercer ciclo.[64,78]

El Salvador, 2017: re-reforma que mantuvo la capitalización y la volvió mixta en la práctica

El Salvador 2017 es re-reforma de segundo ciclo, mixto en la práctica (Mesa-Lago 2022): mantuvo el sistema de capitalización con un componente público que lo convirtió en mixto, sin mejoras notables en los principios de seguridad social, salvo la eliminación de las tablas de mortalidad diferenciadas por género, y con el objetivo fundamental de reducir el déficit fiscal. Las medidas concretas, según el Panorama, charla del autor titulada “Panorama de las reformas pensionales en América Latina”, fueron: cotización del 13% al 15%, 5% a la Cuenta de Garantía Solidaria, nuevas modalidades de beneficio (temporal y permanente), metodología igualitaria para el cálculo de la renta programada y cuatro multifondos. El cambio de 2017 fue: Decreto Legislativo No. 787, del 28 de septiembre de 2017, vigente desde el 6 de octubre de 2017, reforma la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. Primero, sube la cotización de 13% a 15%. Segundo, crea la

Cuenta de Garantía Solidaria (CGS), con 5% de la cotización, que financia la garantía de pensión mínima y la pensión vitalicia cuando se agota el saldo. Tercero, cambia el cálculo: la pensión se calcula como saldo dividido entre 20 años, más la garantía vitalicia por la CGS cuando el saldo se agota.[63]

La dirección formal del cambio no garantiza la mejora sustantiva. El Salvador 2017, re-reforma, es la lección: se puede ser re-reforma (cambiar el sistema privado de fondo, volverlo mixto en la práctica) sin mejorar los principios ni la suficiencia.

Mayor participación del Estado en la administración y en el financiamiento

Arenas de Mesa (2019) señala un aumento de la participación del Estado tanto en la administración como en el financiamiento de los sistemas de pensiones.

Sus casos del primer tramo son: Chile 2008, re-reforma, integrado; Argentina 2008, re-reforma, reparto; Bolivia 2010, re-reforma, sustitutivo (estatizado). Uruguay 2008 no es re-reforma: es paramétrica de segundo ciclo, mixto/pilares. Panamá 2008 no es segundo ciclo: es estructural de primer ciclo, mixto/pilares. El capítulo II de Arenas continúa con un segundo tramo, 2016–2019, de reformas paramétricas y proyectos, que se resume con esa clasificación.

Perú, 2017: el debate, no la ley. El Panorama registra que en enero de 2017 se constituyó una Comisión de Protección Social cuyo debate se concentraba en reformar el sistema hacia un esquema integrado, inspirado en la reforma chilena de 2008. Es el antecedente del debate que, años después, desembocaría en la Ley 32123 de 2024, que pertenece al tercer ciclo.[81]

Brasil, 2015 y 2019: la paramétrica por ley y por enmienda constitucional. Brasil 2015 es paramétrica de segundo ciclo, reparto: la Ley 13.183/2015 creó la fórmula 85/95 como alternativa al factor previdenciario: quien suma 85 puntos (mujer) o 95 (hombre) entre edad y tiempo de contribución se jubila sin la reducción del factor. El Panorama registra el proyecto de 2016–2017 (PEC 287): eliminar la jubilación por tiempo de contribución, fijar edad de retiro en 65 años con 25 de contribución, y reducir tasas de reemplazo; no alcanzó los quórums. Arenas registra la PEC 06/2019, con la misma orientación de aumentar requisitos y reducir prestaciones para contener el gasto, y la posibilidad de legislar por ley complementaria la creación de un esquema de capitalización individual.

Uruguay, 2018: la ley de los cincuentones. La Ley 19.590, promulgada en diciembre de 2017 y vigente desde el 1 de abril de 2018, permite a quienes tenían 50 años o más al 1 de abril de 2016 y estaban obligatoriamente en el régimen mixto desafiliarse de las AFAP, con asesoría obligatoria del BPS; al desafiliarse, los fondos se transfieren al BPS, que paga el 90% de la jubilación del régimen de transición.

Argentina, 2017: paramétrica con costo político. Arenas registra la reforma de la movilidad: 70% IPC más 30% RIPTE, con ajuste trimestral, que redujo el gasto previsional y generó descontento y movilizaciones; en 2018, el Decreto 110/2018 negó la PUAM a quien, con 65 años y 30 años de aportes, optara por seguir trabajando sin tramitar la jubilación.

Chile, 2017: el proyecto de ahorro colectivo que no se aprobó. El Panorama registra tres proyectos: cambios constitucionales para crear una institución pública, aumento de la cotización del 10% al 15% a cargo del empleador con creación del Sistema de Ahorro Colectivo, y perfeccionamiento de la capitalización individual. Arenas añade que los proyectos de 2017 buscaban solidaridad y un mecanismo de reparto, frente al proyecto de 2018, que destinó los recursos a fortalecer la capitalización individual.

Costa Rica, 2016–2017: la paramétrica dentro del sistema mixto. Costa Rica 2016 es paramétrica de segundo ciclo, mixto/pilares. La Ley 9380 (2016) fijó en 9% la cotización de pensionados y servidores activos de los regímenes especiales de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. En el IVM, la Junta Directiva de la CCSS subió la cuota del Estado de 0,58% a 1,24% en 2016, con lo que la cotización total del IVM llegó a 9,16%; en 2017 subió la cuota del trabajador en un punto, con lo que el total llegó a 10,16%. Arenas registra la eliminación gradual del retiro anticipado con pensión reducida (se pasa de 300 a 360 meses de cotización y luego se deroga) y el cambio en el cálculo de la pensión reducida.

Segundo tramo del ciclo, 2016–2019: reformas paramétricas y proyectos de reforma

Cuadro 25. Segundo ciclo, 2008–2019/2020: 5 re-reformas (Mesa-Lago 2022) + 13 paramétricas. Las leyes de 2021–2026 son tercer ciclo y no están en este cuadro. México 2020 cierra el segundo ciclo.

País	Año	Tipo	Qué cambió
Argentina	2008	Re-reforma	Reparto. Se devolvió al sistema de reparto: cierra el pilar privado y pasa asegurados y fondos al reparto (Mesa-Lago 2022).
Chile	2008	Re-reforma	Integrado. Sistema integrado: capitalización individual + pensiones solidarias (PBS y APS), con mejora sustancial de los principios (Mesa-Lago 2022).
Bolivia	2010	Re-reforma	Sustitutivo (estatizado). Estatización de la administración: Gestora Pública, se mantienen cuentas individuales, con pilar solidario (Mesa-Lago 2022).
Colombia	2009	Paramétrica	Paralelo. Ley 1328 de 2009: paramétrica solo para el Régimen de Ahorro Individual, RAIS, introdujo multifondos, inspirado en Chile 2002. Las leyes de 2003 y de 2005 son del primer ciclo: Ley 797 de 2003 (sube semanas y cotización, ajusta requisitos y cálculo); Acto Legislativo 01 de 2005 (elimina mesada 14, limita regímenes especiales, tope a pensiones públicas). Colombia está en los tres ciclos: primer ciclo 1993/1994, con las paramétricas de 2003 y

País	Año	Tipo	Qué cambió
			de 2005, segundo ciclo 2009, tercer ciclo 2024.
Perú	2016	Paramétrica	Paralelo. Nueva modalidad en capitalización que permite retirar hasta el 95,5% de los fondos ahorrados, dejando el resto para salud.
El Salvador	2017	Re-reforma	Mixto en la práctica (Mesa-Lago 2022). Mantuvo la capitalización con un componente público (Cuenta de Garantía Solidaria) que lo convirtió en mixto, sin mejoras notables en los principios, salvo eliminación de tablas de mortalidad diferenciadas por género.
Uruguay	2008	Paramétrica	Mixto/pilares. Disminución de requisitos en el sistema público: causal común 35 a 30 años, flexibiliza acceso.
Costa Rica	2016	Paramétrica	Mixto/pilares. Ley 9380 (2016): cotización de 9% para pensionados y servidores activos de los regímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional. En el IVM, la cuota del Estado subió de 0,58% a 1,24% (2016) y la del trabajador un punto (2017): la cotización total llegó a 10,16%.
Cuba	2009	Paramétrica	Reparto. Ley 105 (2008), vigente en 2009: subió la edad de retiro de 55 a 60 años (mujeres) y de

País	Año	Tipo	Qué cambió
			60 a 65 (hombres), con 30 años de servicios.
Paraguay	2010	Paramétrica	Reparto. Ley 4252 (2010), Caja Fiscal: subió el requisito mínimo de permanencia de 10 a 20 años de aporte y permitió usar excedentes de sectores superavitarios para cubrir déficits.
Guatemala	2010	Paramétrica	Reparto. Acuerdo 1257 (2010), IVS: subió las cuotas requeridas de 180 a 240 (gradual hasta 2014) y la edad de retiro de 60 a 62 años.
Nicaragua	2013	Paramétrica	Reparto. Decreto 39-2013: aumentó la cotización patronal (7% a 10% gradual en IVM-RP) y redujo la base de cálculo de la pensión (40% a 37%). No es el intento revocado de 2018.
Venezuela	2014	Paramétrica	Reparto. Decreto 1.440 (2014): reguló y unificó el régimen de jubilaciones y pensiones de los trabajadores de la Administración Pública (nacional, estadal y municipal).
Honduras	2014	Paramétrica	Reparto. Decreto 357-2013 (vigente en 2014): subió la edad de jubilación de los empleados públicos de 58 a 65 años (tabla edad-servicio) y fijó 20 años de cotización para nuevos afiliados.
Haití	2015	Paramétrica	Reparto. Decreto de octubre de 2015: modificó la Pensión Civil

País	Año	Tipo	Qué cambió
			de Retraite (régimen de los agentes de la Administración Pública) y mejoró sus condiciones.
Ecuador	2015	Paramétrica	Reparto. Ley Orgánica de Justicia Laboral (2015): el aporte estatal del 40% al IESS pasó a ser discrecional y el reajuste anual de las pensiones se fijó según la inflación.
Brasil	2015	Paramétrica	Reparto. Ley 13.183 (2015): fórmula 85/95 como alternativa al factor previdenciario: la suma de edad y tiempo de contribución debe llegar a 85 puntos (mujer) o 95 (hombre).
México	2020	Re-reforma	Mixto en la práctica (Mesa-Lago 2022). Mantuvo la capitalización, pero en la práctica pasó a ser mixto, con mejoras importantes en los principios: aporte total 6,5% a 15%, cuota social, semanas 1.250 a 750 en 2021, más 25 por año hasta 1.000 en 2031, y pensión mínima garantizada reforzada.

Fuente: Elaboración propia.

Chile 2008 y las “reformas de segunda generación”: Uthoff y Marco Navarro

Tras las trayectorias, dos lecturas completan el cuadro: la de Uthoff sobre Chile 2008 y la de Marco Navarro sobre las reformas de segunda generación. Uthoff (2010) llamó a la reforma chilena de 2008 el inicio de una “nueva ola” de reformas. Esa reforma creó un sistema integrado: al sistema mixto se sumó un pilar solidario, un componente público no contributivo financiado con recursos fiscales: una pensión básica solidaria para la población de menores recursos (más del 40% de los hogares en mayor pobreza) y un aporte previsional solidario que complementa las pensiones contributivas hasta un máximo definido, hasta el tercer quintil de

ingresos, además de subsidios al empleo juvenil y a la cobertura de los trabajadores independientes. Los trabajadores independientes con ingresos gravables deben cotizar, en forma gradual.

El diagnóstico de Uthoff es que la reforma no resolvió el problema de cobertura: la mayoría de la fuerza laboral y la mayoría de los pobres no cotizan; el Estado financia el sistema pero no incide en su administración; el sistema está altamente concentrado, con baja competencia entre las AFP; y la reforma no tocó los problemas del sistema: las utilidades de las AFP, los altos costos de gestión (una comisión del 25% de las cotizaciones) y su baja cobertura.

Para Marco (2016), las reformas de segunda generación, desde 2008, son más que ajustes paramétricos: incorporan nuevos principios, solidaridad, equidad de género, sostenibilidad y participación. Sus ejemplos son Costa Rica, donde el régimen no contributivo data de 1974 (Ley 5662) y la reforma del IVM de 2005 ajustó el régimen contributivo; y Uruguay, con la Ley 18.395 de 2008, que flexibilizó el acceso a las pensiones contributivas, redujo los años requeridos de 35 a 30 e incorporó un bono por cuidados: un año de aportes por cada hijo. Argentina no es una reforma de segunda generación sino un retorno al reparto, un caso sui generis.

La crítica de Marco es que el debate se concentró en la administración pública o privada y no en las causas de la exclusión, y que las medidas de la nueva ola no cuestionaron el modelo de administración privada en sí mismo. Ese balance de la segunda generación se completa con la evidencia sobre suficiencia y sostenibilidad.

La evidencia sobre suficiencia y sostenibilidad

Para la CEPAL, Arenas de Mesa y Mesa-Lago, la prueba decisiva de las reformas estructurales de capitalización fue la suficiencia: si las pensiones que entregan permiten vivir con dignidad. No la pasaron.

Suficiencia: la promesa incumplida

Las dos varas no son directamente comparables, porque se calculan sobre bases distintas, último salario en un caso, promedio de la vida activa en el otro.

Mesa-Lago (2022) contrasta la promesa con los resultados observados. La tasa de reemplazo bruta promedio, en 2015, fue de 39,8% en los sistemas privados y de 64,7% en los sistemas públicos, según Altamirano y otros (2018), citados por Mesa-Lago (2022).[66]

Cinco sistemas por debajo del mínimo

Cinco sistemas privados quedaron por debajo del 45% que la Organización Internacional del Trabajo establece como mínimo.

En Chile, la mediana de la tasa de reemplazo de la pensión autofinanciada fue de 34% del salario promedio de los últimos diez años; con el Sistema de Pensiones Solidarias sube a 45%, según la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones de 2015, citada por el Panorama. La misma Comisión proyecta que el SPS representará el 37% de la prestación promedio del sistema integrado entre 2025 y 2030.[67]

El Salvador y México: dos casos

En El Salvador, el 59% de los asegurados solo recibirá devolución del saldo de su cuenta, sin pensión periódica, según Mesa-Lago y Rivera (2020).[68]

En México, la tasa de reemplazo promedio fue de 26% en el cálculo citado por Mesa-Lago, muy por debajo de la promesa de 70% que acompañó a la reforma original.

La medición de la OCDE

La OCDE (2021) calcula tasas de reemplazo hipotéticas para un trabajador que entra al mercado a fines de 2020 y pasa toda su vida en el sistema.[69]

Chile tiene 31,2%, por debajo del promedio de 51,8% de los países miembros de la OCDE. México tiene 61,2% y Costa Rica, combinando sus dos pilares, 71,9%.

Beneficio definido: tasas de reemplazo más altas

Los sistemas de beneficio definido tienen tasas mayores: Argentina 76,1% y Brasil 88,4%.

Las razones de las diferencias entre mediciones

La diferencia entre el dato de Chile en el estudio de la Comisión Asesora (34%) y el de la OCDE (31,2%) se debe a la metodología. El primero es una tasa observada sobre el salario promedio de los últimos 10 años. El segundo, una tasa hipotética para una carrera completa.

Ambos están muy por debajo de la promesa de 70% y, con las cautelas de bases distintas ya señaladas, por debajo del 45% de referencia de la OIT.

La medición de Badilla Espinoza con la línea de pobreza

Badilla Espinoza (2023) compara la pensión con la línea de pobreza. En Chile, la mediana de las nuevas pensiones de vejez autofinanciadas en marzo de 2022 fue de 23% del valor de la línea de pobreza para las mujeres y de 91% para los hombres.[70]

La tasa de reemplazo mide la pensión frente al salario, la mediana frente a la línea de pobreza mide la pensión frente a la pobreza. No son la misma medida y no se pueden comparar directo. El 23% en mujeres y el 91% en hombres son medianas frente a pobreza, no tasas de reemplazo.

Entre quienes cotizaron entre 30 y 35 años, la mediana fue de 1,2 líneas de pobreza para las mujeres y 1,4 para los hombres. Entre quienes cotizaron entre 40 y 45 años, 2,8 y 3,7 líneas, respectivamente.

En términos de tasa de reemplazo respecto del último salario, la mediana para nuevos pensionados entre 2007 y 2014 fue de 12% para las mujeres y 33% para los hombres.

Incluso entre quienes cotizaron más de 30 años, la mediana no supera el 50%. Las dos mediciones corresponden a períodos distintos: la primera es un corte a marzo de 2022; la segunda, un promedio de cohortes 2007–2014.

El problema excede el mercado laboral

Un argumento recurrente en favor de la privatización es que el problema no está en la capitalización, sino en el mercado laboral: informalidad, bajos ingresos, lagunas de cotización.

Según Badilla Espinoza (2023), los propios resultados de Chile, donde ya se pensionan personas que cotizaron toda su vida en capitalización después de 1981, muestran que incluso entre quienes tuvieron más cotizaciones la suficiencia sigue siendo baja.

El problema no es solo quién cotiza, sino qué entrega el diseño cuando se cotiza.

Cuadro 26. Suficiencia: promesa frente a resultado.

Medición	Promesa original	Resultado observado	Lectura
Tasa de reemplazo, sistemas privados (2015)	Cerca de 70% en el caso chileno	39,8% promedio; Chile 34%	Por debajo del 45% mínimo de la OIT en cinco sistemas
Tasa de reemplazo, sistemas públicos (2015)	—	64,7% promedio	Mayor que en sistemas privados, con bases distintas
OCDE, carrera completa	—	Chile 31,2%; OCDE 51,8%	Chile por debajo del promedio OCDE
El Salvador	Pensión periódica	59% solo recibirá devolución del saldo	Sin pensión periódica para la mayoría
Chile, mediana frente a pobreza (2022)	—	23% de la línea de pobreza en mujeres; 91% en hombres	Brecha de género marcada

Fuente: Elaboración propia.

Sostenibilidad financiera y sostenibilidad integral: la distinción

Arenas de Mesa (2019) define la sostenibilidad como integral: cobertura adecuada, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera. El equilibrio entre las tres es lo que permite asegurar una senda de sostenibilidad.

Badilla Espinoza (2023) distingue: la sostenibilidad financiera depende de la capacidad para financiar los compromisos presentes y futuros del sistema, mientras que la sostenibilidad corresponde a un equilibrio entre sostenibilidad financiera, cobertura y suficiencia.

Un sistema puede ser financieramente sostenible y socialmente insostenible: equilibrado en cuentas, pero con pensiones por debajo de la pobreza.

Argentina después de 2008: mejora de cobertura y suficiencia con tensión financiera

Según Mesa-Lago (2022), un sistema puede mejorar cobertura y suficiencia y volverse financieramente frágil. El caso que desarrolla es Argentina después de 2008.

La pensión mínima llegó a ser el 76% de la pensión promedio, una brecha demasiado estrecha desde una perspectiva de sostenibilidad financiera, debido al peso de las moratorias.[71]

El gasto en pensiones públicas subió de 6,6% a 11% del PIB entre 2007 y 2017, con un crecimiento real anual promedio de 5%, frente a un PIB que promedió 3,4%.

El Fondo de Garantía de Sustentabilidad llegó a un máximo de 64.055 millones de dólares en 2017 y cayó a alrededor de 38.000 millones en abril de 2020, un nivel cercano al que tenía en 2009.

Moratoria: cierre y veto en 2025. La Ley 27.705 (Plan de Pago de Deuda Previsional, publicada 14 de marzo de 2023) permitió jubilarse sin 30 años de aportes. Su capítulo para quienes ya tenían edad jubilatoria dejó de admitir adhesiones el 23 de marzo de 2025. El Congreso sancionó el 10 de julio de 2025 una prórroga por dos años (proyecto registrado como Ley 27.792), vetada en su totalidad por el Decreto 534/2025, publicado en el Boletín Oficial el 4 de agosto de 2025. A noviembre de 2026 no hay moratoria vigente: quienes no reúnen 30 años acceden a la PUAM (Ley 27.260, 65 años, 80% del haber mínimo).[72]

La cobertura en el segundo ciclo: el estudio de Mesa-Lago, Cruz-Saco y Gil (2021)

La tercera pieza de la evidencia es la cobertura. Mesa-Lago, Cruz-Saco y Gil (2021) estudian la cobertura con encuestas de hogares de 17 países de América Latina entre 2009 y 2018, el período que cubre casi todo el segundo ciclo. Analizan la cobertura contributiva de la población económicamente activa y la cobertura contributiva y no contributiva de las personas mayores, en nueve países con sistemas "privados" y ocho con sistemas "públicos".

La primera conclusión es la baja cobertura contributiva: en 12 de los 17 países, la cobertura de la PEA estaba por debajo del 50%. La cobertura fue muy desigual: aumentó en relación con los hombres, las zonas urbanas, las grandes empresas, los mayores niveles de ingresos y la educación. La mayoría de los trabajadores desprotegidos son mujeres, quienes laboran en zonas rurales, en pequeñas empresas y quienes tienen bajos niveles de ingresos y de educación. En 2018, la cobertura de las mujeres en la PEA fue menor que la de los hombres en 12 de los 17 países, y para las adultas mayores fue menor en 13 países.

Las pensiones no contributivas o sociales suelen beneficiar más a las mujeres: entre 2009 y 2018, las pensiones sociales aumentaron la cobertura de la PEA femenina en 12 países y la cobertura de las adultas mayores en 14 países. Gracias a la introducción o expansión de las pensiones sociales, entre 2009 y 2018 la cobertura de la PEA y de los adultos mayores aumentó en 12 países, especialmente entre los adultos mayores. Como consecuencia, la cobertura según género durante la vejez es menos desigual que la cobertura de la PEA.

La cobertura de la PEA, la cobertura de adultos mayores y las brechas de desigualdad parecen no estar relacionadas con el tipo de sistema de pensiones, público o privado: en el grupo con alta cobertura de la PEA y en el grupo con baja cobertura figuran países con sistemas públicos o privados. Lo que sí se relaciona con la cobertura es el nivel de desarrollo: la cobertura es directamente proporcional al nivel de desarrollo e inversamente proporcional a los niveles de desigualdad y de informalidad. Donde se encontró menor desigualdad en cobertura fue en los países más desarrollados de la región, y los países menos desarrollados sufren las peores desigualdades. El sector informal está inversamente relacionado con la cobertura de la PEA y con la cobertura de los trabajadores independientes, aunque la afiliación obligatoria de estos últimos tiende a incrementar la cobertura de la PEA.

De ahí las recomendaciones: ampliar las pensiones sociales para acortar la desigualdad y la baja cobertura contributiva; incentivos para que las mujeres aumenten su cobertura contributiva, por ejemplo, un bono o un año adicional de contribución por cada hijo; cobertura obligatoria de los trabajadores agrícolas e implementación de pensiones rurales; exigir y facilitar la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes; y subsidiar o establecer un fondo de solidaridad para los trabajadores de bajos ingresos. La conclusión de fondo es que la cobertura depende de las características estructurales del mercado de trabajo y de las intervenciones de política pública, y que la cobertura de pensiones es el reflejo del nivel de desarrollo económico y social de los países. Esa evidencia sobre cobertura es la que empuja al segundo ciclo hacia los sistemas mixtos e integrados.

La orientación del segundo ciclo: sistemas mixtos e integrados

Badilla Espinoza (2023) propone avanzar hacia sistemas mixtos contributivos que combinen reparto y capitalización, con un piso no contributivo y con mecanismos que colectivicen riesgos.

Arenas de Mesa (2019) señala que los esquemas de capitalización individual entregan buenos resultados solo para el segmento de hombres con trabajo formal, estable e ingresos altos, que no es representativo de la región, donde el 46,8% del empleo no agrícola era informal en 2013 (OIT, 2014).[73]

Mesa-Lago (2022) distingue las reformas que mejoran principios de las que solo cambian la forma. Esa distinción se lee como re-reformas (5), según Mesa-Lago (2022), y paramétricas (13), en el sentido amplio de CEPAL (2006).

Dos definiciones de sistema mixto

Badilla Espinoza (2023) distingue dos definiciones. Definición de Bertranou y Montt (2022): combinación entre un piso no contributivo, un componente contributivo de seguro social o ahorro colectivo, y un componente contributivo complementario que puede tener características de ahorro individual.[74]

Definición de Arenas de Mesa (2019) y Mesa-Lago (2022): modelo en el que reparto y capitalización individual se complementan y en el que los afiliados pertenecen a ambos.

En esa clasificación, los casos en América Latina eran Costa Rica, Panamá y Uruguay, donde predominaba un sistema público de reparto complementado por capitalización individual, general en Costa Rica y focalizado en los grupos de mayores ingresos en Panamá y Uruguay. Costa Rica 1995 y 2001, Panamá 2008 y Uruguay 1996 son estructurales de primer ciclo, mixto/pilares.

Cuadro 27. Dos definiciones de sistema mixto.

Definición	Qué combina	Casos
Bertranou y Montt (2022)	Piso no contributivo + seguro social o ahorro colectivo + complementario de ahorro individual	Marco general para sistemas mixtos
Arenas de Mesa y Mesa-Lago	Reparto y capitalización individual; se pertenece a ambos	Costa Rica, Panamá, Uruguay
A noviembre de 2026: se amplía el conjunto de mixtos	Reparto + capitalización + piso no contributivo, en dosis distintas	Chile (Ley 21.735/2025[83], mixto + Seguro Social), Colombia (Ley 2381/2024, entrará 1 abr 2027), Perú (Ley 32123/2024, vigente desde 6 sep 2025, afiliación obligatoria 18 años desde 1 jun 2027), Panamá (Ley 462[82]/2025, capitalización con garantía solidaria como sistema de destino, en transición), México (Fondo Bienestar 2024), El Salvador (LISP 2022). No solo Costa Rica, Panamá y Uruguay.

Fuente: Elaboración propia.

Esquemas mixtos alternativos

Los esquemas mixtos alternativos combinan beneficio definido con contribución definida y financiamiento de reparto con capitalización: el esquema nocional de contribución definida, el esquema de puntajes y la capitalización colectiva.

El más desarrollado es el nocional. Sus rasgos son: la rentabilidad se determina por una fórmula definida por ley, no por la rentabilidad financiera de mercado; la administración es pública; el esquema no está totalmente capitalizado, por lo que parte de sus recursos puede financiar prestaciones por reparto.

Y un factor de ajuste automático, calculado actuarialmente, equilibra el valor presente de ingresos y egresos y ajusta transitoriamente la rentabilidad.

Eso minimiza la transferencia de riesgos financieros a nivel individual, permite tablas de mortalidad sin discriminación por sexo y deja espacio para redistribuir una fracción de cotizaciones hacia seguros por cuidados, trabajo no remunerado o cesantía.

La inexistencia de un modelo único

Badilla Espinoza (2023) advierte que estas fórmulas se introducen en contextos específicos y serán parte de transiciones inciertas sujetas a las coyunturas de cada país. No hay un modelo único recomendado para la región.

Convergencias y divergencias entre las tres fuentes

La CEPAL (2006) señala el costo de transición y los límites fiscales. Arenas de Mesa (2019) usa el marco de sostenibilidad integral y la distinción entre evaluación básica e integral. Mesa-Lago (2022) distingue entre cambio formal y mejora sustantiva, como muestra el caso de El Salvador.

Arenas de Mesa (2019) cubre reformas hasta 2019: Chile 2018, Uruguay 2018 y Brasil 2019. Mesa-Lago (2022) clasifica hasta 2021, con México 2020 como re-reforma y los proyectos de Perú y Colombia. México 2020 cierra el segundo ciclo como re-reforma, no abre el tercer ciclo. Los proyectos de 2021 (Perú, Colombia, Uruguay, República Dominicana, Panamá) son la transición al tercer ciclo.

Los disensos son de énfasis, no de diagnóstico. Un mismo país puede quedar en categorías distintas según la fecha de corte y el criterio. Por eso se separa fecha de corte y énfasis.

Bosch, Melguizo y Pagés, hacen aportes en el mercado de trabajo y en el mundo “posbismarckiano”. Antolín, en la convergencia mixta y en la gestión de riesgos. Palacios, en la arquitectura “multipilar”. Rofman, en la medición y en la documentación de la expansión no contributiva.

Cierre del segundo ciclo: 2018–2019, protestas y pérdida de legitimidad

El segundo ciclo no cierra con una ley, sino con protestas. En Nicaragua en 2018 y en Chile en 2019, las pensiones dejaron de ser un tema técnico y se convirtieron en una demanda social que puso en cuestión la legitimidad del sistema. La paramétrica de Nicaragua que cuenta es la de 2013, reparto: aumentó la tasa de cotización patronal y redujo la base de cálculo de la pensión. La de 2018 es distinta: el Decreto Presidencial 03-2018, publicado en La Gaceta No. 72 del 18 de abril de 2018, con base en resoluciones del Consejo Directivo del INSS del 16 de abril de 2018, subía la cotización del trabajador de 6,25% a 7% desde el 1 de julio de 2018, subía la del empleador de 19% a 21% desde julio y en forma anual hasta 22,5% en 2020, imponía una deducción de 5% a las pensiones de los jubilados para financiar salud, y recortaba las pensiones futuras. Las protestas que siguieron llevaron a que el propio gobierno lo revocara el 22 de abril de 2018, cuatro días después de publicarlo, antes de que entrara a regir su parte central prevista para el 1 de julio. La reforma de 2018, por tanto, se aprobó y se publicó, pero se revirtió y no se consolidó: no es esa paramétrica. La paramétrica es 2013. Ese cierre, junto con la pandemia, abre la transición de finales de 2019 y principios de 2020 hacia el tercer ciclo.[75]

Nicaragua, 2018: la protesta y la reversión de la reforma

En Nicaragua, en 2018, las protestas contra una reforma del sistema de pensiones se convirtieron en una crisis política y social de gran escala. Se trata del intento revocado de 2018, no de la paramétrica de 2013.

La reforma en discusión subía las cotizaciones y recortaba prestaciones. Para amplios sectores, se percibió como un ajuste que pedía más aporte y daba menos pensión, sin un pacto social que lo sostuviera.

La lección que deja Nicaragua para lo que vendría no es técnica. Es política: una reforma de pensiones sin legitimidad, sin diálogo y sin protección para quienes menos tienen, puede romper la confianza y la estabilidad.

Por eso lo que vendría después, en su mejor versión, no fue solo ajuste de parámetros. Fue protección social integral, con pilar solidario, con diálogo y con financiamiento explícito.

Chile, 2019: las pensiones dignas entre las demandas del estallido social

En 2019, en octubre, el estallido social en Chile colocó las pensiones dignas entre las demandas centrales.

En diciembre de 2019 se aumentó en 50% la Pensión Básica Solidaria. En enero de 2020, el gobierno de Sebastián Piñera presentó un proyecto de reforma que proponía subir la cotización del 10% al 16%.[76]

El debate que abriría el tercer ciclo ya estaba abierto antes de la pandemia, y la pandemia lo aceleró y lo generalizó. El inicio es la transición de finales de 2019 a principios de 2020, y la consolidación legislativa se da entre 2022 y 2025, con implementación en 2026. No hay fecha exacta de corte en 2019/2020. El corte operativo es marzo de 2020: todo lo posterior es tercer ciclo.[77]

Cuadros del segundo ciclo: trayectorias, suficiencia, sostenibilidad y convergencias

Cuadro 28. Tipología del segundo ciclo: re-reformas (Mesa-Lago 2022) y paramétricas.

Categoría	Qué hace	Ejemplos
Re-reformas (5)	Cambian el sistema privado de fondo: lo cierran, lo convierten en mixto, o lo mantienen con mejora sustancial de los principios (Mesa-Lago 2022, Cuadro 7).	Argentina 2008 reparto; Chile 2008 integrado; Bolivia 2010 sustitutivo (estatizado); El Salvador 2017 mixto en la práctica, sin mejora notable; México 2020 mixto en la práctica, con mejora importante.
Reformas paramétricas (13)	Mantienen el modelo y mueven parámetros: tasa, edad, requisitos, cálculo, multifondos (CEPAL 2006).	Colombia 2009; Perú 2016; Uruguay 2008; Costa Rica 2016; Cuba 2009; Paraguay 2010; Guatemala 2010; Nicaragua 2013; Venezuela 2014; Honduras 2014; Haití 2015; Ecuador 2015; Brasil 2015.
Proyectos o procesos (transición al tercer ciclo, Mesa-Lago 2022)	Propuestas en discusión o procesos iniciales que buscan cambios estructurales. Mesa-Lago (2022, Cuadro 7).	Perú 2021 (proyecto SIUP); Colombia 2018 (propuestas de integración a mixto); Uruguay 2021 (Informe CESS); República Dominicana 2021 (Comisión Bicameral); Panamá 2021 (debate de reforma paramétrica del pilar público). Ver capítulo 8.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mesa-Lago (2022, Cuadro 7) y Arenas de Mesa (2019).

La confusión más frecuente del segundo ciclo es llamar re-reforma a cualquier cambio. La distinción es re-reforma o paramétrica. Re-reforma es la categoría de Mesa-Lago (2022) para el segundo ciclo, no solo una glosa.

Cuadro 29. Cinco trayectorias dentro de las re-reformas del segundo ciclo.

Trayectoria	Países	Qué cambió	Lectura
Cierre y retorno al reparto	Argentina, 2008	Cierra el pilar privado y pasa asegurados y fondos al reparto.	Re-reforma, reparto.
Integración	Chile, 2008	Mantiene capitalización, la integra con pensiones solidarias (PBS y APS).	Re-reforma, integrado.
Estatización de la administración	Bolivia, 2010	Sustituye AFP privadas por Gestora Pública, mantiene cuentas individuales, con pilar solidario.	Re-reforma, sustitutivo (estatizado).
Mixto en la práctica, sin mejora notable	El Salvador, 2017	Mantiene capitalización con CGS como componente público que lo convierte en mixto, sin mejoras notables en los principios, salvo tablas de mortalidad.	Re-reforma, mixto en la práctica.
Mixto en la práctica, con mejora importante	México, 2020	Mantiene capitalización, en la práctica pasa a ser mixto: aporte 6,5% a 15%, cuota social, semanas 1.250 a 750, pensión mínima reforzada.	Re-reforma, mixto en la práctica.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mesa-Lago (2022).

La dirección formal del cambio no garantiza la mejora sustantiva. El Salvador 2017, re-reforma, muestra que una re-reforma puede no mejorar los principios.

Cuadro 30. Suficiencia: tres mediciones que no se pueden mezclar.

Medición	Fuente y período	Resultado	Advertencia metodológica
Tasa de reemplazo bruta promedio	Mesa-Lago (2022), con Altamirano y otros (2018), datos 2015	Sistemas privados 39,8%; sistemas públicos 64,7%; cinco sistemas privados por debajo del 45% mínimo de la OIT	Las dos varas no son directamente comparables: se calculan sobre bases distintas, último salario en un caso, promedio de la vida activa en el otro
Tasa de reemplazo observada, Chile	Comisión Asesora Presidencial (2015), citada por Mesa-Lago	Chile 34% del salario promedio de los últimos diez años en pensión autofinanciada; 45% con el Sistema de Pensiones Solidarias; el SPS representará 37% de la prestación promedio 2025–2030	Tasa observada sobre el salario promedio de los últimos 10 años
Tasa de reemplazo hipotética, carrera completa	OCDE (2021)	Chile 31,2%; promedio OCDE 51,8%; México 61,2%; Costa Rica 71,9%; Argentina 76,1%; Brasil 88,4%	Tasa hipotética para un trabajador que entra a fines de 2020 y pasa toda su vida en el sistema
Mediana frente a línea de pobreza, Chile	Badilla Espinoza (2023), marzo de 2022	Nuevas pensiones autofinanciadas: 23% de la línea de pobreza en mujeres y 91% en hombres; con 30-35 años cotizados, 1,2 líneas en mujeres y 1,4 líneas en hombres; con 40-45 años cotizados, 2,8 líneas en mujeres y 3,7 líneas en hombres.	Corte a marzo de 2022, mediana de nuevas pensiones de vejez autofinanciadas
Mediana de tasa de reemplazo, último salario, Chile	Badilla Espinoza (2023), cohortes 2007–2014	Nuevos pensionados: 12% en mujeres y 33% en hombres; incluso con más de 30 años cotizados, la mediana no supera el 50%	Promedio de cohortes 2007–2014, período distinto del corte anterior
Sin pensión periódica	Mesa-Lago y Rivera (2020); Mesa-Lago (2022)	El Salvador: 59% solo recibirá devolución del saldo, sin pensión periódica. México: tasa de reemplazo 26%, muy por debajo de la promesa de 70%	La promesa original de 70% en México se contrasta con el resultado observado

Fuente: Elaboración propia a partir de Mesa-Lago (2022), OCDE (2021) y Badilla Espinoza (2023).

La diferencia entre 34% en Chile según la Comisión Asesora y 31,2% según la OCDE no es un error. Es metodología distinta. Ambos quedan muy por debajo de la promesa de 70%.

Cuadro 31. Sostenibilidad: financiera no es lo mismo que integral, con el caso de Argentina después de 2008.

Qué se evalúa	Definición o dato	Lectura
Sostenibilidad financiera, Badilla Espinoza (2023)	Capacidad para financiar los compromisos presentes y futuros del sistema	Condición necesaria, pero no suficiente
Sostenibilidad integral, Arenas de Mesa (2019)	Equilibrio entre sostenibilidad financiera, cobertura y suficiencia	El equilibrio entre las tres es lo que permite asegurar una senda de sostenibilidad
Sistema financieramente sostenible y socialmente insostenible	Equilibrado en cuentas, pero con pensiones por debajo de la pobreza	No es sostenible en sentido integral
Argentina: pensión mínima frente a pensión promedio	La pensión mínima llegó a ser el 76% de la pensión promedio	Brecha demasiado estrecha desde una perspectiva de sostenibilidad financiera, debido al peso de las moratorias
Argentina: gasto en pensiones públicas	Subió de 6,6% a 11% del PIB entre 2007 y 2017, con crecimiento real anual promedio de 5%, frente a un PIB que promedió 3,4%	Mejora cobertura y suficiencia y, al mismo tiempo, tensiona lo financiero
Argentina: Fondo de Garantía de Sustentabilidad	Máximo de 64.055 millones de dólares en 2017 y caída a alrededor de 38.000 millones en abril de 2020, nivel cercano al que tenía en 2009	Un sistema puede mejorar cobertura y suficiencia y volverse financieramente frágil

Fuente: Elaboración propia a partir de Arenas de Mesa (2019), Badilla Espinoza (2023) y Mesa-Lago (2022).

Argentina muestra las dos caras del segundo ciclo: se puede corregir cobertura y suficiencia y, al mismo tiempo, volver frágil lo financiero.

Cuadro 32. Esquemas mixtos alternativos.

Esquema mixto alternativo	Qué combina	Rasgos
Esquema nocional de contribución definida	Beneficio definido con contribución definida; financiamiento de reparto con capitalización	Rentabilidad por fórmula definida por ley, no por rentabilidad financiera de mercado; administración pública; no está totalmente capitalizado, por lo que parte de sus recursos puede financiar prestaciones por reparto; factor de ajuste automático, calculado actuarialmente, equilibra valor presente de ingresos y egresos y ajusta transitoriamente la rentabilidad; minimiza la transferencia de riesgos financieros a nivel individual; permite tablas de mortalidad sin discriminación por sexo; deja espacio para redistribuir una fracción de cotizaciones hacia seguros por cuidados, trabajo no remunerado o cesantía.
Esquema de puntajes	Beneficio definido con contribución definida; financiamiento de reparto con capitalización	Cada año cotizado otorga puntos según el ingreso relativo de la persona. Al retiro, los puntos acumulados se multiplican por el valor del punto, definido por ley y ajustado por sostenibilidad. Administración pública,

Esquema mixto alternativo	Qué combina	Rasgos
		reparto con regla explícita, sin cuentas individuales de mercado.
Capitalización colectiva	Beneficio definido con contribución definida; financiamiento de reparto con capitalización	Aportes a un fondo común, no a cuentas individuales. El fondo se invierte colectivamente y la pensión se calcula por beneficio definido, con ajuste por solvencia del fondo. El riesgo se comparte entre generaciones y no se traslada a cada persona.

Fuente: Elaboración propia a partir de Badilla Espinoza (2023).

Cuadro 33. Convergencias y divergencias entre las fuentes del segundo ciclo.

Fuente	Fecha de corte y criterio	Énfasis
CEPAL (2006)	Primer ciclo, con mirada de largo plazo	Costo de transición y límites fiscales
Arenas de Mesa (2019)	Cubre reformas hasta 2019 (Chile 2018, Uruguay 2018, Brasil 2019)	Sostenibilidad integral y distinción entre evaluación básica e integral; protección social como derecho
Mesa-Lago (2022)	Clasifica 2008–2021 con 5 re-reformas (Cuadro 7). Las 5 re-reformas son la clasificación del segundo ciclo (2008–2019/2020).	Evaluación contra principios y costo fiscal de la transición; distinción entre cambio formal y mejora sustantiva. El Salvador 2017 es re-reforma, mixto en la práctica; México 2020 es re-reforma, mixto en la práctica.
Bosch, Melguizo y Pagés	Complemento	Mercado de trabajo y mundo posbismarckiano
Antolín	Complemento	Convergencia mixta y gestión de riesgos
Palacios	Complemento	Arquitectura multipilar
Rofman	Complemento	Medición y documentación de la expansión no contributiva

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas.

Cuadros que resumen el cierre del segundo ciclo: reformas 2008–2019/2020

Dos cuadros cierran el segundo ciclo: el Cuadro 34 recoge las paramétricas de 2008 a 2019 y el Cuadro 35 recoge las re-reformas de 2008 a 2019/2020. Los Cuadros 45 y 46 cierran el tercer ciclo: el Cuadro 45 recoge las paramétricas de 2019 a 2026 y el Cuadro 46 recoge los cambios estructurales de 2019 a 2026. El año 2019–2020 es de transición: México 2020 se cuenta en el Cuadro 35 como re-reforma que cierra el segundo ciclo; el período 2019 a 2026 empieza a finales de 2019.

Cuadro 34. Reformas paramétricas de 2008 a 2019: cambios de parámetros.

Sí significa que, entre 2008 y 2019, se aprobó y estuvo vigente al menos una reforma paramétrica mayor que cambió edad, tiempo, tasa, base de cálculo o fórmula dentro del mismo modelo. No significa que no hubo también una re-reforma: una misma reforma o un mismo período puede contar en los dos cuadros. Si la respuesta es No, significa que no hubo una paramétrica mayor en ese período. Los ajustes menores

por decreto, sin cambio de edad o tasa general, no cuentan como Sí. El Salvador 2017 y México 2020 no cuentan como paramétricas: son re-reformas (Cuadro 35). Para esos casos, la clasificación es la misma.

País	¿Paramétrica 2008–2019?	Qué cambió (principal)
Argentina	Sí	Ley 27.260/2016: PUAM queda como piso para quienes no tienen 30 años. Ley 27.426/2017: movilidad por IPC. Es paramétrica posterior a la re-reforma de 2008, por lo que no se cuenta en las 13 paramétricas.
Bolivia	No	Sin paramétrica mayor 2008–2019. El cambio fue re-reforma (Ley 065/2010, Cuadro 35).
Brasil	Sí	2015 paramétrica, reparto: Ley 13.183/2015, fórmula 85/95 como alternativa al factor previdenciario. EC 103/2019: edad mínima 65 H / 62 M, 20 años H / 15 años M, alícuotas progresivas 7,5%-14%, transiciones.
Chile	No	Sin paramétrica mayor 2008–2019. Chile 2008 es re-reforma, integrado (Cuadro 35).
Colombia	Sí	Ley 1328 de 2009, paramétrica solo para el RAIS, multifondos, inspirado en Chile 2002. Las paramétricas de 2003 y de 2005 son del primer ciclo.
Costa Rica	Sí	2016 paramétrica, mixto/pilares: Ley 9380, cotización de 9% para pensionados y servidores activos de los regímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional. En el IVM, la cuota del Estado subió de 0,58% a 1,24% (2016) y la del trabajador un punto (2017): la cotización total llegó a 10,16%.
Cuba	Sí	2009 paramétrica, reparto: Ley 105/2008 subió la edad de retiro de 55 a 60 años (mujeres) y de 60 a 65 (hombres), con 30 años de servicios. Ley 105/2008 sigue vigente (65 H / 60 M, 30 años).

País	¿Paramétrica 2008–2019?	Qué cambió (principal)
Ecuador	Sí	2015 paramétrica, reparto: Ley Orgánica de Justicia Laboral (2015), aporte estatal del 40% al IESS a discreción y reajuste anual de pensiones según la inflación. Base sigue Ley 2001-55.
El Salvador	No	Sin paramétrica mayor 2008–2019 como categoría propia. El Salvador 2017 es re-reforma (Cuadro 35), no paramétrica: mantuvo capitalización con CGS que lo volvió mixto en la práctica (Mesa-Lago 2022).
Guatemala	Sí	2010 paramétrica, reparto: Acuerdo 1257, IVS: cuotas de 180 a 240 (gradual hasta 2014) y edad de 60 a 62 años.
Honduras	Sí	2014 paramétrica, reparto: Decreto 357-2013 (vigente en 2014), edad de jubilación de empleados públicos de 58 a 65 años (tabla edad-servicio) y 20 años de cotización para nuevos afiliados. Ley Marco 2015: edad 65 H / 60 M gradual, aporte 8% a 12,5% gradual.
México	No	Sin paramétrica mayor 2008–2019. México 2020 es re-reforma de segundo ciclo (Cuadro 35), no paramétrica: en la práctica pasó a ser mixto, con mejoras importantes (Mesa-Lago 2022).
Nicaragua	Sí	2013 paramétrica, reparto: Decreto 39-2013, cotización patronal de 7% a 10% gradual en IVM-RP y base de cálculo de la pensión de 40% a 37%. El intento de 2018 (Decreto 03-2018, revocado 22 abr 2018) no es esa paramétrica y no se consolidó.
Panamá	No	Sin paramétrica mayor 2008–2019. Panamá 2008 es estructural de primer ciclo, no paramétrica de segundo ciclo.
Paraguay	Sí	2010 paramétrica, reparto: Ley 4252, Caja Fiscal: requisito

País	¿Paramétrica 2008–2019?	Qué cambió (principal)
		mínimo de permanencia de 10 a 20 años de aporte y excedentes de sectores superavitarios para cubrir déficits.
Perú	Sí	2016 paramétrica, paralelo: nueva modalidad permite retirar hasta el 95,5% de los fondos (Ley 30425, retiro desde los 65 años, opción permanente).
República Dominicana	No	Sin reforma paramétrica aprobada 2008–2019. Ley 87-01 (2001) sigue.
Uruguay	Sí	2008 paramétrica, mixto/pilares: disminución de requisitos, causal común 35 a 30 años (Ley 18.395).
Venezuela	Sí	2014 paramétrica, reparto: Decreto 1.440, reguló y unificó el régimen de jubilaciones y pensiones de los trabajadores de la Administración Pública (nacional, estadal y municipal).
Haití	Sí	2015 paramétrica, reparto: Decreto de octubre de 2015, modificó la Pensión Civil de Retraite (régimen de los agentes de la Administración Pública) y mejoró sus condiciones. Fuera del universo de 19 países del Anexo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos legales citados y de CEPAL, Mesa-Lago y OIT. La distinción paramétrica/re-reforma sigue CEPAL (2006) y Mesa-Lago (2022). El conteo es: 14 Sí y 6 No.

Cuadro 35. Re-reformas de 2008 a 2019/2020: re-reformas aprobadas.

Sí significa que, entre 2008 y 2019/2020, se aprobó una re-reforma según Mesa-Lago (2022): retorno de asegurados y fondos del sistema privado a reparto, conversión en mixto, o mantenimiento con mejora sustancial de los principios. No significa que no hubo también paramétricas: una reforma puede mover parámetros y, a la vez, ser re-reforma, y entonces se tiene en cuenta en los dos cuadros.

País	¿Re-reforma 2008–2019/2020?	Qué cambió (Mesa-Lago 2022)
Argentina	Sí	Re-reforma 2008: Ley 26.425/2008 cierra capitalización, retorno a reparto puro (SIPA).
Bolivia	Sí	Re-reforma 2010: Ley 065/2010 (10 dic 2010) cierra AFP, Gestora Pública administra cuentas individuales, pilar solidario (Renta Dignidad). Es re-reforma, sustitutivo (estatizado).
Brasil	No	Reparto (RGPS + RPPS) en todo el período. Solo paramétricas (Cuadro 34).
Chile	Sí	Re-reforma 2008, integrado. Ley 20.255/2008 crea Sistema de Pensiones Solidarias integrado.
Colombia	No	Sin cambio de modelo 2008–2019. Ley 1328/2009 es paramétrica solo para el RAIS, no re-reforma (Cuadro 34).
Costa Rica	No	Mixto desde 2001 (régimen complementario voluntario desde 1995). Sin cambio de modelo 2008–2019. 2016, paramétrica, no re-reforma.
Cuba	No	Reparto en todo el período. 2009, paramétrica, no re-reforma.
Ecuador	No	Reparto (IESS) en todo el período. 2015, paramétrica, no re-reforma.
El Salvador	Sí	Re-reforma 2017: mantuvo capitalización con CGS como componente público que lo convirtió en mixto en la práctica, sin mejoras notables en los principios (Mesa-Lago 2022). Decreto 787, 28 sep 2017.

País	¿Re-reforma 2008–2019/2020?	Qué cambió (Mesa-Lago 2022)
Guatemala	No	Reparto (IGSS) en todo el período. 2010, paramétrica, no re-reforma.
Honduras	No	Reparto en todo el período. 2014, paramétrica; sin re-reforma aprobada.
México	Sí	Re-reforma 2020 (16 dic 2020): mantuvo capitalización, en la práctica pasó a ser mixto, con mejoras importantes (Mesa-Lago 2022). Aporte total 6,5% a 15% gradual, patronal 5,15% a 13,875% 2023–2030, semanas 1.250 a 750 en 2021, más 25 por año hasta 1.000 en 2031.
Nicaragua	No	Reparto (INSS) en todo el período. 2013, paramétrica, no re-reforma. Intento 2018 revocado, no cuenta.
Panamá	No	Sin re-reforma 2008–2019/2020. Panamá 2008 es estructural de primer ciclo, mixto/pilares, no re-reforma de segundo ciclo.
Paraguay	No	Reparto (IPS + Caja Fiscal) en todo el período. 2010, paramétrica.
Perú	No	Sin cambio de modelo 2008–2019. 2016, paramétrica, no re-reforma.
República Dominicana	No	Capitalización (AFP) desde 2003 (estructural de primer ciclo, sustitutivo), sin re-reforma 2008–2019.
Uruguay	No	Mixto desde 1996 (BPS + AFAP). 2008, paramétrica, no re-reforma.
Venezuela	No	Reparto (IVSS + Amor Mayor) en todo el período. 2014, paramétrica, no re-reforma.
Haití	No	Reparto en todo el período. 2015, paramétrica, no re-reforma.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mesa-Lago (2022, Cuadro 7) y textos legales citados. El conteo en el Cuadro 35 es: 5 re-reformas (Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, México 2020) y 15 sin re-reforma, en un total de 20 países listados (19 del universo principal más Haití). De los 15 sin re-reforma, 13 corresponden a las paramétricas (sentido amplio de CEPAL, 2006) y 2 no tuvieron cambio de modelo ni paramétrica mayor en ese período: Panamá y República Dominicana. Panamá 2008 no cuenta aquí: es estructural de primer ciclo.

8. Tercer ciclo, finales de 2019 a noviembre de 2026: hacia la protección social integral

Índice del capítulo 8

Introducción al capítulo 8 91
Resumen 91
Introducción: el periodo y la pregunta 92
8.1 Antecedentes, 2008 a 2019: la corrección del modelo privatizado 93
8.2 El marco demográfico, laboral y fiscal 96
8.3 Corte, transición y características del tercer ciclo 98
8.4 La pandemia como prueba, 2020 a 2021 108
8.5 Las reformas por país, 2019 a noviembre de 2026 112
8.6 Tres nudos transversales 132
8.7 Perspectivas futuras: lo que viene 134
Conclusiones 137
Qué cambió 137
Diversidad de diseños 137
El periodo cierra con la implementación abierta 137

Introducción al capítulo 8

En la historia de las pensiones como en la historia de muchos periodos de la sociedad, no existe una fecha exacta en que termina un período e inicia otro. En el año 2018 se presentaron en Nicaragua una serie de protestas a raíz de una eventual reforma pensional. Esas protestas pusieron al gobierno en una situación difícil y fueron una alerta para todos los países latinoamericanos.

Este capítulo analiza el tercer ciclo, de finales de 2019 a noviembre de 2026, con sus antecedentes, su marco demográfico, laboral y fiscal, sus seis características, la pandemia como prueba, las reformas por país, los tres nudos transversales y las perspectivas que quedan abiertas. Lo juzga por la vara que el tercer ciclo hizo suya: si da seguridad económica en la vejez, si equilibra cobertura, suficiencia y financiamiento, y si colectiviza riesgos en lugar de trasladarlos a cada persona.[6]

Resumen

Este capítulo cubre de 2008 a noviembre de 2026. De 2008 a 2019, las pensiones en América Latina pasaron de la corrección del modelo de capitalización individual, y de finales de 2019 a noviembre de 2026, a la construcción de sistemas mixtos e integrados, con mayor presencia del Estado, mayor solidaridad y un pilar no contributivo que dejó de ser residual para convertirse en parte constitutiva del sistema.[87,88,89] El cambio no es solo añadir un pilar solidario por fuera. Es redistribuir también dentro de lo contributivo, para que el reparto del riesgo no quede confinado a lo no contributivo mientras lo contributivo reproduce, sin corrección, las desigualdades del mercado laboral.[6] El periodo del capítulo se abre con re-reformas que devolvieron asegurados y fondos al reparto, corrigieron parámetros o insertaron solidaridad en la capitalización, y se cierra con reformas que combinan reparto y capitalización, contributivo y no contributivo, público y privado, en proporciones distintas según cada país.[87,88,89] Dos quiebres ordenan el cambio: las protestas por pensiones dignas, en Nicaragua en 2018 y en Chile en 2019, y la pandemia de COVID-19, que redujo cotizantes y recaudación, desplomó rendimientos y obligó a proteger por fuera de la cotización.[88,90,91] La pandemia mostró que la protección no podía depender solo de la historia de cotizaciones, y las reformas del tercer ciclo respondieron con pilares solidarios, seguros sociales, fondos de bienestar y compensaciones por cuidado y por mayor longevidad femenina.[87,88,92] Ningún país volvió a un sistema puro entendido como asistencia aislada. Todos combinan contributivo y no contributivo; la mayoría, además, combina reparto y capitalización, pero no todos: Argentina mantiene el reparto puro con piso no contributivo. Lo que cambia es la dosis, el financiamiento y la velocidad de implementación.[89,92] La evaluación se ordena con cinco preguntas: si aumenta la cobertura de quienes no cotizan, si mejora la suficiencia de quienes cotizan poco, si es sostenible financieramente y políticamente, si reduce brechas de género y si es eficiente.[88,93] Ningún esquema cumple por sí solo todos los objetivos: proteger contra la pobreza, suavizar el consumo, asegurar ante la sobrevida y redistribuir. Por eso el tercer ciclo se lee como búsqueda de combinaciones, no como elección de un modelo puro.[6]

Palabras clave: pensiones; protección social; informalidad; densidad de cotización; pensiones no contributivas; sostenibilidad; América Latina.

Introducción: el periodo y la pregunta

El periodo y sus dos momentos

El periodo que cubre este capítulo, 2008 a noviembre de 2026, comprende dos momentos distintos. El primero, 2008 a 2019, corrige el modelo privatizado sin abandonarlo por completo: cierra el pilar privado en Argentina, inserta solidaridad en Chile, estatiza la administración en Bolivia, ajusta parámetros en varios países y deja a México al borde de una re-reforma mayor.[88,89,94] El segundo, de finales de 2019 y principios de 2020 a noviembre de 2026, es el tercer ciclo en sentido estricto y reconstruye o complementa los sistemas en torno a pilares, con la Protección Social Integral como marco, y con leyes que se aprueban, se reglamentan, se demandan y se empiezan a pagar.[89,90,92] El corte no es una fecha exacta. La transición de finales de 2019 a principios de 2020 concentra tres hechos: las protestas en Chile, la pandemia y los retiros anticipados de fondos en Chile y Perú, que pusieron en cuestión la intangibilidad del ahorro individual.[88,89,90] La transición pesa tanto como el punto de llegada: las reformas no se juegan en el salto entre el régimen anterior y el final, sino en los años en que conviven reglas viejas y nuevas, se ajustan parámetros y se sostiene la confianza.[6]

La pregunta que ordena la comparación

La pregunta que ordena la comparación es si las reformas ampliaron la protección sin trasladar el costo a presupuestos futuros, a contribuyentes futuros o a inflación futura. Una reforma que mejora la cuenta fiscal pero deteriora la cobertura y la suficiencia no fortalece el sistema. Vuelve a generar, en el mediano plazo, presión para financiar prestaciones no contributivas y contributivas que debieron prevenirse desde el diseño.[6] Esa pregunta exige distinguir la pensión nominal de la pensión real: una pensión puede mantenerse igual en moneda local y perder su poder de compra, y entonces el compromiso se cumple en nominal y se incumple en real.[89,95] Venezuela muestra ese ajuste por la vía más costosa, con una pensión base congelada en 130 bolívares desde marzo de 2022 y un complemento por bonos que no es pensión.[95,96] La advertencia vale para los demás países: prometer sin financiar no protege, desprotege por otra vía.[95,96]

Tres planos que no deben confundirse

La comparación exige también distinguir tres planos que suelen confundirse: el modelo vigente en noviembre de 2026, la ley aprobada que entrará después y el parámetro que rige durante la transición. Colombia ilustra la distinción: la Ley 2381 de 2024 crea un sistema integral con contributivo complementario, pero el modelo vigente en noviembre de 2026 sigue siendo el paralelo de la Ley 100 de 1993, porque la entrada en vigencia de las disposiciones declaradas exequibles quedó fijada para el 1 de abril de 2027, condicionada a la subsanación ordenada por la Corte Constitucional.[97,98] Perú ilustra otra distinción: la Ley 32123 de 2024 declara un sistema único e integrado, pero en el pilar contributivo el reparto y la capitalización continúan en paralelo, de modo que la clasificación completa es neoestructural declarada y paralela en funcionamiento.[99,100] La distinción importa porque una cosa es la arquitectura, los componentes que ordenan el sistema, y otra los esquemas, los diseños más específicos dentro de cada componente. Dos países pueden compartir los mismos nombres de pilares y tener esquemas distintos de reparto, de capitalización o mixtos, con reglas y financiamientos distintos.[6,74]

8.1 Antecedentes, 2008 a 2019: la corrección del modelo privatizado

Aunque este es el tercer ciclo de la historia de las reformas pensionales en América Latina, que iniciaron en Chile en 1981, los antecedentes del segundo ciclo se recuerdan para que se entiendan mejor. Esos antecedentes se anunciaron en 2018 con las protestas en Nicaragua y continuaron a mediados de 2019 con las protestas que se presentaron en Chile; el tercer ciclo, en sentido estricto, se abre en la transición de finales de 2019 a principios de 2020.

8.1.1 De la reforma estructural a la re-reforma

Once reformas estructurales, tres modelos

Entre 1981 y 2008, once países aprobaron reformas estructurales: cinco sustitutivas, dos paralelas, una paralela integrada y tres mixtas.[94,101] Chile, en 1981, cerró el reparto para los nuevos afiliados y pasó a capitalización individual con contribución definida y administración privada bajo regulación estatal.[94,101] Colombia, con la Ley 100 de 1993, vigente en pensiones desde el 1 de abril de 1994, optó por el modelo paralelo: dos regímenes excluyentes entre los que la persona afiliada debía elegir.[94,101] Uruguay, en 1996, optó por el modelo mixto: primer pilar de reparto a cargo del Banco de Previsión Social y segundo pilar de capitalización individual a cargo de las AFAP.[94,101] Perú optó también por el paralelo y no por el sustitutivo, en parte por los efectos fiscales de la transición chilena y por la dificultad política de cerrar el sistema público.[94,101]

Qué prometió la capitalización o ahorro individual

La reforma sustitutiva prometió una relación directa entre aportes y pensiones, una menor percepción del aporte como impuesto, un aislamiento parcial de los recursos frente al manejo gubernamental y un impulso al desarrollo de los mercados financieros.[101] La advertencia que acompañó a esa promesa fue el traslado de los riesgos económicos y financieros a los trabajadores y la eliminación de los elementos de solidaridad del reparto, con el complemento de pensiones mínimas garantizadas.[101] La evaluación posterior mostró que esas promesas no se cumplieron para la mayoría: la capitalización funcionó para hombres con trabajo formal, estable e ingresos altos, un segmento no representativo de la región, mientras las trayectorias interrumpidas, los ingresos inestables, el empleo informal y el trabajo no remunerado quedaron sin pensión suficiente ni continua.[88,102,103]

8.1.2 El segundo ciclo: cinco re-reformas y ajustes paramétricos

El segundo ciclo, 2008 a 2019 y principios de 2020, se define por cinco re-reformas. Re-reforma significa retorno de asegurados y fondos del sistema privado al reparto, conversión en mixto, o mantenimiento con mejora sustancial de todos o la mayoría de los principios de la seguridad social. El Salvador es el caso límite de esa definición.[88,94] Las trece paramétricas restantes siguen el sentido amplio de la CEPAL: cambios de edad, tiempo, tasa, base de cálculo o fórmula dentro del mismo modelo.[88,94,101]

Las cinco re-reformas

Argentina, en 2008, cerró el pilar privado y pasó asegurados y fondos al pilar público de reparto, con la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino.[88,94] Chile, en 2008, mantuvo la capitalización y la insertó en un sistema integrado, con el Sistema de Pensiones Solidarias, la Pensión Básica Solidaria, el Aporte Previsional Solidario, el bono por hijo y cambios en la comisión del seguro de invalidez y sobrevivencia.[88,94,104] Bolivia, con la Ley 065 de 2010, dispuso la estatización de la administración, el cierre

de las AFP privadas y la creación de la Gestora Pública, que fue creada por el Decreto 2248 de 2015 e inició labores parcialmente en septiembre de 2022 y plenamente en mayo de 2023, mantuvo las cuentas individuales, creó un fondo solidario, una fracción solidaria y un bono por hijo, con la Renta Dignidad creada en 2008.[88,94] El Salvador, con el Decreto Legislativo 787 de 2017, subió la cotización, creó la Cuenta de Garantía Solidaria, introdujo nuevas modalidades de beneficio, una metodología igualitaria de cálculo y multifondos, con un componente solidario dentro de la capitalización, a veces llamado mixto en la práctica, sin cambio de modelo y, caso límite de la definición de re-reforma, sin mejoras notables en los principios salvo la eliminación de las tablas diferenciadas por género.[88,94] México, con la reforma de 2020, cierra el segundo ciclo: subió el aporte total, bajó las semanas exigidas y pasó, en la práctica, a combinar capitalización con pensión mínima garantizada y cuota social, con mejoras en los principios.[88,94,105]

Los ajustes paramétricos del segundo ciclo

Junto a las re-reformas, el segundo ciclo acumuló ajustes paramétricos. Brasil mantuvo el reparto con la Enmienda Constitucional 20 de 1998 y la Ley 9.876 de 1999, que introdujeron el factor previdenciario, y con la secuencia posterior de Enmiendas 41 de 2003 y 47 de 2005, la Ley 13.183 de 2015 con la fórmula 85/95 y la Enmienda 103 de 2019.[106] Costa Rica reformó el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte en abril de 2005, con elevación gradual de la cotización, aumento de las cuotas requeridas y cambio del salario de referencia y de la tasa de reemplazo, sin crear un sistema nuevo.[107] Uruguay, con la Ley 18.395 de 2008, redujo el requisito de aportes para la causal común dentro del sistema mixto.[108] Perú, con la Ley 30425 de 2016, formalmente paramétrica pero con efecto equivalente a un cambio de modelo en la práctica, permitió al afiliado que cumple 65 años elegir entre percibir una pensión o retirar hasta 95,5% del fondo acumulado, con 4,5% restante para salud, una opción permanente que usó 99% de quienes se jubilaron y que, según la proyección citada en la literatura, dejaría sin jubilados previsibles en el sistema privado hacia 2023.[88,109]

8.1.3 Qué quedó sin resolver al cerrar 2019

Cinco problemas sin resolver

Al cerrar 2019 quedaban sin resolver cinco problemas. Primero, la cobertura contributiva: la capitalización no había ampliado la cobertura de la fuerza laboral y la proporción de afiliados que cotizaba era declinante, con evasión y mora patronal.[88,94] Segundo, la suficiencia: la tasa de reemplazo bruta promedio en 2015 era 39,8% en los sistemas privados frente a 64,7% en los sistemas públicos, por debajo del mínimo de 45% de la OIT en cinco sistemas privados.[88,110] Tercero, la solidaridad: en los sistemas privados no había solidaridad interna, y en Chile en 2002 las pensiones pagadas por el Estado superaban a las pagadas por el sistema privado.[88,94] Cuarto, el género: las pensiones privadas reproducían la brecha del mercado laboral, con menores ingresos, menor densidad por cuidado no remunerado, menor edad de retiro en varios países, mayor esperanza de vida y uso de tablas diferenciadas por sexo.[88,94] Quinto, la legitimidad: el pobre desempeño en suficiencia generó protestas, particularmente en Chile, donde en 2016 hubo demostraciones de casi un millón de personas contra las AFP, y desde entonces la discusión sobre el diseño se mantuvo en el centro de la agenda pública.[88,90]

La legitimidad antes de la pandemia

Las protestas de 2018 y 2019 mostraron que la legitimidad ya estaba en cuestión antes de la pandemia. En Nicaragua, el Decreto Presidencial 03-2018, publicado el 18 de abril de 2018, subía la cotización del trabajador de 6,25% a 7%, la del empleador de 19% a 22,5% en forma gradual, aplicaba una deducción de 5% a los pensionados y recortaba las pensiones futuras; fue revocado el 22 de abril, cuatro días después, y

no se consolidó.[111] La paramétrica que cuenta en Nicaragua es la de 2013, de reparto, que aumentó la tasa patronal y redujo la base de cálculo.[111] En Chile, el estallido de octubre de 2019 incluyó las pensiones dignas entre las demandas centrales, como continuación de la protesta de 2016, no como un hecho distinto.[88,90] En diciembre de 2019 se aumentó 50% la Pensión Básica Solidaria y en enero de 2020 se presentó un proyecto que subía la cotización de 10% a 16%.[88,90] El debate ya estaba abierto antes de la pandemia.[90]

Los dos antecedentes del tercer ciclo

El tercer ciclo se ubica entre 2020 y noviembre de 2026. El antecedente es 2019, el inicio es 2020. Dos antecedentes explican la apertura: las protestas en Chile y la pandemia de COVID-19. Los dos son antecedentes y no forman parte del tercer ciclo en sentido estricto.

Primer antecedente: protestas en Chile

En octubre de 2019, el estallido social en Chile colocó las pensiones dignas entre las demandas centrales. La pensión dejó de discutirse solo como cálculo técnico y pasó a discutirse como protección que no alcanzaba para vivir. En diciembre de 2019 se aumentó en 50% la Pensión Básica Solidaria. En enero de 2020 se presentó un proyecto de reforma que proponía subir la cotización del 10% al 16%. El debate ya estaba abierto antes de la pandemia, y la pandemia lo aceleró y lo generalizó.

Segundo antecedente: pandemia de COVID-19

La pandemia obligó a los Estados a proteger por fuera de la cotización y a discutir la Protección Social como marco general. La cobertura de pensiones de vejez de la población de 65 años y más se redujo 0,7 puntos entre 2019 y 2020, de 74,6% a 73,9%. La caída fue de 10,3 puntos en el quintil de menor ingreso, mientras en el cuarto quintil aumentó 4,9 puntos. Las mujeres siguieron con cobertura inferior a la de los hombres: 72,5% frente a 75,8%. La cobertura no contributiva aumentó 3,2 puntos mientras la contributiva cayó 0,9 puntos. Con más de la mitad de la población ocupada en la informalidad, un sistema exclusivamente contributivo deja sin pensión a más de la mitad de las personas mayores. La pandemia mostró que la protección no podía depender solo de la cotización. Chile y Perú autorizaron en 2020 y 2021 retiros anticipados de fondos de pensiones, lo que puso en cuestión, en la práctica, la intangibilidad del ahorro individual y abrió el debate sobre suficiencia y legitimidad.

México 2020 cierra el segundo ciclo. El tercer ciclo se abre en la transición de finales de 2019 a principios de 2020, con estos dos antecedentes, y se consolida en la legislación entre 2022 y 2025.

8.1.4 Marcos de evaluación: principios y pilares

Cinco principios y sostenibilidad integral

La evaluación de los sistemas se ordena con cinco principios: cobertura, suficiencia, sostenibilidad, género y eficiencia, con la legitimidad y la solidaridad como parte de la sostenibilidad integral.[88,93,112] La sostenibilidad integral se entiende como la intersección de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera, con género, eficiencia y legitimidad como parte de ella.[112] Un sistema que solo cuida la cuenta fiscal y descuida la cobertura o la suficiencia termina corregido después, como ocurrió en Argentina en 2008, en Chile en 2008 y en Bolivia en 2010.[88,89]

De tres a cinco pilares

El marco de pilares pasó de tres a cinco. El Banco Mundial, en 1994, propuso tres pilares frente a la insostenibilidad del reparto puro; Holzmann y Hinz, en 2005, pasaron a cinco pilares con un marco flexible,

no un plan maestro.[113,114] La OIT, con la Recomendación 202 de 2012 sobre pisos de protección social y con la obra sobre reversión de privatizaciones de 2018, aportó el piso no contributivo y la categoría de reconstrucción de los sistemas públicos.[115,116] La CEPAL definió la reforma estructural y la paramétrica y clasificó los modelos en sustitutivo, paralelo y mixto, con las variantes de paralelo integrado e integrado añadidas después.[101,117] El Global Pensions Programme, en 2023, concluyó que el modelo de pilares puros fracasó y que corresponde pasar a un modelo multipilar integrado con un Pilar 0 fuerte.[118] La XII edición del programa, en Ciudad de México el 11 y 12 de marzo de 2026, reforzó esa discusión.[118]

8.2 El marco demográfico, laboral y fiscal

8.2.1 Demografía: menos nacimientos, más años de vida

Envejecimiento: los números

La población de 65 años y más pasó de 5,4 millones en 1950 a 60,7 millones en 2022, y se proyecta en 81,7 millones en 2030 y 172,1 millones en 2060.[119] La fecundidad cayó de 5,8 hijos por mujer en 1950 a 1,8 en 2024, con un mínimo nacional en Chile de alrededor de 1,13 a 1,14.[119] La esperanza de vida pasó de alrededor de 49 años en 1950 a alrededor de 76 años en 2024.[119] La población de 60 años y más se acercará a una cuarta parte del total hacia 2050, y su peso en la fuerza de trabajo pasará de 7,5% en 2015 a 15,0% en 2050.[119] Hacia 2050, una de cada cinco personas en la región tendrá más de 65 años.[120] El envejecimiento es el mayor reto estructural a largo plazo, con diferencias notables entre países: entre los países con componente de capitalización, el reto mayor lo enfrenta Uruguay, con sistema mixto y envejecimiento muy avanzado, seguido por Chile y Costa Rica, con envejecimiento avanzado; el resto está en mejor situación porque su envejecimiento es moderado o incipiente.[89,121]

8.2.2 Mercado laboral: informalidad y densidad de cotización

Informalidad: el límite de lo contributivo

La informalidad es la causa que más presiona la cobertura. Hay cerca de 140 millones de trabajadores informales, equivalentes a alrededor de 53% de la población ocupada en la región, según la OIT, con otra medición, de 2014, de 47,7% y alrededor de 130 millones de personas.[122] Con más de la mitad de la población ocupada en la informalidad, un sistema exclusivamente contributivo deja sin pensión a más de la mitad de las personas mayores.[87,122] La cobertura de cotizantes sobre la población económicamente activa alcanzó un máximo previo en 2014 y cayó después.[123]

Densidad: por qué muchos no llegan

La densidad de cotización mide la proporción del tiempo laboral en que la persona efectivamente cotiza. En Argentina, Chile y Uruguay, las densidades eran 55%, 52% y 57%, frente a 81% en la OCDE.[124] En República Dominicana, con microdatos de historias laborales, solo poco más de 20% cumpliría 30 años de aportes a los 60 años, y 30% tiene menos de 10% de densidad de cotización.[125] Bajar el requisito de 30 a 20 años de aportes aumenta la cobertura contributiva y reduce el subsidio necesario para alcanzar una pensión mínima, sin que el efecto sobre la suficiencia sea uniforme entre países.[125] En los casos de Argentina, México, Perú y Uruguay analizados, la densidad baja obliga a elegir entre priorizar cobertura por vía no contributiva casi universal, con subsidios altos para sostener suficiencia, o priorizar sostenibilidad restringiendo cobertura, con el costo de dejar fuera a una parte mayor de la población mayor.[126] La

cobertura no se mide solo por afiliación. Se mide por densidad de cotizaciones y por afiliación universal, con instrumentos no contributivos integrados al sistema y no añadidos después.[6]

8.2.3 Pobreza, desigualdad y género en el mercado

Pobreza y desigualdad

La pobreza total cayó entre 2001 y 2014, subió en 2019 y 2020 y volvió a caer después, hasta su valor más bajo desde que hay datos comparables en 2024, mientras la pobreza extrema quedó aún por encima de su mínimo de 2014.[127] La pobreza entre las personas de 65 años y más cayó entre 2001 y 2014 y aumentó menos que la pobreza total en 2019 y 2020.[127] La desigualdad multidimensional y el coeficiente de Gini regional se mantienen por encima del promedio de la OCDE, con concentración del ingreso en el decil superior.[127] Las mujeres están sobrerrepresentadas entre los destinatarios de los sistemas no contributivos, y la brecha de acceso a alguna pensión entre hombres y mujeres se redujo entre 2010 y 2021, sin cerrarse.[87,128]

Género en el mercado, género en la pensión

El mercado laboral reproduce la desigualdad que después reproduce la pensión. Las mujeres, en promedio, tienen menores ingresos, menor densidad por cuidado no remunerado, menor edad de retiro en varios países y mayor esperanza de vida, lo que se traduce en pensiones más bajas y mayor riesgo de pobreza en la vejez.[88,129] Un sistema formalmente neutro, sin compensación, reproduce esa desigualdad.[88,129] La desigualdad no es un tema lateral. Las mujeres asumen de forma desproporcionada el trabajo de cuidado no remunerado, con menor densidad, menor ingreso y mayor longevidad, y el sistema debe internalizar esa diferencia en su diseño, no corregirla solo con pensiones de sobrevivencia o con pensiones mínimas condicionadas a la pobreza.[6] La respuesta no es solo pensional: fortalecer sistemas integrales de cuidado, con corresponsabilidad entre el Estado, las familias y el sector privado, crear empleo formal en el sector de los cuidados y reducir la carga de trabajo no remunerado sobre las mujeres forman parte de la misma agenda.[129]

8.2.4 Por qué ningún sistema puro responde por sí solo

Cuatro causas, un mismo empuje

Cuatro causas empujan de sistemas puros a sistemas mixtos y se refuerzan entre sí: informalidad, fecundidad, esperanza de vida y relación entre trabajadores activos y pensionados.[89,119] Menos nacimientos, más años de vida y menos cotizantes por cada pensionado presionan el financiamiento de cualquier sistema, sea de reparto o de capitalización. La combinación con alta informalidad presiona, además, la cobertura.[89,119] Un sistema que depende solo del reparto es vulnerable al envejecimiento. Un sistema que depende solo de la capitalización es vulnerable a la informalidad y a la volatilidad de los mercados.[89,118] Un sistema multipilar distribuye esos riesgos y permite que cada pilar cumpla una función distinta: proteger contra la pobreza, sustituir ingreso, vincular aportes con beneficios y ampliar la protección para quienes desean ahorrar más.[89,118] Distribuir riesgos es colectivizarlos: decidir, con reglas claras y transparentes, qué riesgos asume el conjunto, la longevidad, la invalidez, la pobreza en la vejez, la volatilidad de los mercados, y cuáles se dejan a cada persona. La pregunta del tercer ciclo no es si hay redistribución, sino dónde ocurre y con qué reglas. Las cuatro causas se resumen en el Cuadro 39, recogido al final de 8.3.6 junto al Cuadro 40.6

8.3 Corte, transición y características del tercer ciclo

8.3.1 Corte, transición y cronología

El corte operativo: marzo de 2020

El tercer ciclo se abre en la transición de finales de 2019 a principios de 2020 y se cierra en noviembre de 2026. No empieza con una ley, sino con una pérdida de legitimidad y con una emergencia sanitaria que obligó a proteger por fuera de la cotización.[88,90] El corte operativo es marzo de 2020: lo posterior, salvo la re-reforma de México 2020 que cierra el segundo ciclo, es tercer ciclo en sentido estricto; 2018 y 2019 son antecedentes y transición. El debate ya estaba abierto antes de la pandemia.[90] Por eso el corte se entiende mejor como transición que como ruptura: lo que se abre no es un régimen final, sino un periodo en que las reglas se ajustan mientras se aplican.[6] La cronología completa, con los hechos de 2018 a 2026 y lo que cada uno mostró, se recoge en el Cuadro 36.

Cuadro 36. Cronología: de las protestas a la implementación, 2018 a noviembre de 2026

Año	Hecho	Qué mostró
2018	Protestas en Nicaragua contra una reforma de pensiones	Cierre del segundo ciclo: la reforma previsional puede desencadenar una crisis política cuando se percibe como recorte sin legitimidad. Nicaragua, Decreto 03-2018 (publicado 18 abr 2018): trabajador 6,25% a 7%, empleador 19% a 22,5% gradual, deducción 5% a pensionados, recorte de pensiones futuras; fue revocada el 22 abr 2018, cuatro días después, y no se consolidó. No es esa paramétrica: la paramétrica es la de Nicaragua 2013, reparto, que aumentó la tasa patronal y redujo la base de cálculo.
2019	Estallido social en Chile; pensiones dignas entre las demandas centrales	Cierre del segundo ciclo: la suficiencia y la legitimidad ya eran demanda social, no solo técnica.
2019–2020	Aumento de 50% de la Pensión Básica Solidaria en Chile; proyecto que subía cotización de 10% a 16%	Transición: finales de 2019 y principios de 2020 abren la transición al tercer ciclo, con las protestas y la pandemia como antecedentes. No hay una fecha exacta de corte. El corte operativo es marzo de 2020: lo posterior es tercer ciclo en sentido estricto. El debate ya estaba abierto antes de la pandemia.
2020	Pandemia de COVID-19	Tercer ciclo: el Estado debe proteger por fuera de la cotización.
2020	Re-reforma de México y retiros anticipados en Chile y Perú	Año bisagra: se pone en cuestión la intangibilidad del ahorro individual. México 2020 es re-reforma de segundo ciclo (Mesa-Lago 2022) que cierra el segundo ciclo; los retiros en Chile y Perú son tercer ciclo.
2022–2025	Consolidación legislativa: Uruguay, México, Panamá, El Salvador, Colombia, Perú, Chile	Tercer ciclo: las leyes se aprueban y se reglamentan.
2026	Implementación y control: pagos en Chile, GPP en México, sentencias en Colombia y México	Tercer ciclo: las leyes se demandan, se reglamentan y empiezan a pagarse.

Noviembre de 2026: reformas, no fin de la implementación

Noviembre de 2026 cierra el periodo como periodo de reformas, no como fin de la implementación. En marzo de 2026 se realizó en Ciudad de México la XII edición del Global Pensions Programme, que volvió a discutir el modelo multipilar.[118] En enero de 2026 empezaron a pagarse en Chile el Beneficio por Años Cotizados y la Compensación por Expectativa de Vida.[130,131] El 12 de agosto de 2026, la Corte Suprema de México avaló la constitucionalidad del Fondo de Pensiones para el Bienestar. El 25 de agosto de 2026, la Corte Constitucional de Colombia dictó la Sentencia C-264 sobre la reforma pensional.[98,132] El tercer ciclo no es solo un conjunto de leyes aprobadas, sino un periodo en el que las leyes se aprobaron, se reglamentaron, se demandaron y se empezaron a pagar.[89,92]

8.3.2 De la Seguridad Social a la Protección Social Integral

Primera característica: un cambio conceptual

La primera característica del tercer ciclo es conceptual y ordena a las demás. A raíz de la pandemia, en 2020, las políticas de gran parte de los Estados se desplazaron de la Seguridad Social a la Protección Social Integral. El desplazamiento no es solo terminológico.[87,92] La Seguridad Social, en su formulación clásica, protege a quien cotiza. La Protección Social, en la formulación que se discute en el tercer ciclo, protege también a quien no pudo cotizar, a quien cotizó de manera intermitente y a quien, aun cotizando, no alcanza una pensión suficiente.[87,92] El objetivo que ordena ese desplazamiento es la seguridad económica en la vejez: suavizar el consumo a lo largo de la vida, asegurar ante el riesgo de sobrevivir más años de los previstos y aliviar la pobreza, con redistribución. Ningún pilar cumple por sí solo esos objetivos a la vez.[6]

El Sistema de Protección Social Integral

En varios países se discute el concepto de Sistema de Protección Social Integral, que incluye pensiones contributivas y no contributivas. Esa inclusión es la base de las reformas de 2020 a 2026.[87,92] La pensión deja de concebirse como el resultado exclusivo de la historia de cotizaciones y pasa a concebirse como parte de un sistema que combina aportes, solidaridad y financiamiento público.[87,92] Colombia lo expresa en un Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común. Chile lo expresa en un Sistema Mixto, Solidario y Contributivo. Perú lo expresa en un sistema de cuatro pilares que incluye un pilar no contributivo.[97,99,131] En los tres casos, lo no contributivo forma parte del diseño, no de la asistencia posterior. La integración importa por diseño: permite identificar qué parte de la pensión proviene de la solidaridad no contributiva, qué parte de la redistribución contributiva y qué parte del ahorro, y evitar que lo no contributivo funcione como corrección tardía de un contributivo que reproduce desigualdades.[6]

8.3.3 Más Estado y solidaridad en el centro

Segunda característica: el Estado en el centro

La segunda característica es institucional. El común denominador de las nuevas reformas ha sido el aumento de la participación del Estado, tanto en la administración como en el financiamiento.[87,89] En el centro de las últimas reformas ha estado el principio de la solidaridad. Se han creado instrumentos y esquemas de solidaridad contributiva y no contributiva.[87,89] La redistribución dentro de lo contributivo no es sinónimo de debilidad. Es la base que permite que el sistema cumpla sus objetivos en sociedades muy desiguales, donde redistribuir solo por fuera deja intacta la lógica individual en lo contributivo.[6]

Qué significa más Estado

El aumento de la participación del Estado no significa, en el tercer ciclo, la supresión del ahorro individual ni la estatización de los fondos. Significa que el Estado asume funciones que el mercado no cumplió: garantizar un piso de protección, complementar pensiones bajas, financiar pilares solidarios, administrar el seguro social y sostener el sistema con recursos públicos cuando la cotización es insuficiente.[87,89] México lo muestra con el Fondo de Pensiones para el Bienestar, que complementa la pensión privada hasta 100% del último sueldo, con tope. Panamá lo muestra con la obligación del Estado de aportar 966 millones de dólares al año para sostener el sistema.[132,133] Chile lo muestra con la creación del Seguro Social Previsional, que afilia, registra y administra beneficios solidarios. Uruguay lo muestra con un pilar de solidaridad intergeneracional a cargo del Banco de Previsión Social.[131,134] El financiamiento, en este giro, combina tres fuentes, reparto, capitalización e ingresos generales, y la capitalización no se reduce a la individual: puede ser reserva de un esquema de beneficio definido o de un esquema intermedio, administrada con economías de escala y sin competir por captar afiliados con estrategias comerciales de corto plazo.[6]

Un ejemplo fuera de la región

Como referencia externa, fuera de la región, España mantuvo un sistema público único y reforzó la solidaridad en el financiamiento con un recargo sobre la base de cotización destinado al Fondo de Reserva. El refuerzo de la solidaridad en el financiamiento no es exclusivo de la región.[84,165]

8.3.4 Género: de la ausencia a la consolidación

Tercera característica: género

Entre 1980 y 2005, las once reformas estructurales no consideraron la dimensión de género en el diseño de los sistemas.[135] La ausencia no fue solo omisión de un instrumento. Fue diseñar como si las trayectorias fueran continuas, formales y masculinas, y dejar la diferencia a la asistencia posterior.[6] La dimensión empezó a aparecer en los ciclos anteriores y se consolida en el tercero. La secuencia completa se recoge en el Cuadro 37.

Cuadro 37. Género: de la ausencia a la consolidación

Periodo	Qué pasaba con el género	Ejemplo
1980–2005	Ausencia en el diseño de once reformas estructurales	Sin compensación de cuidado ni de brecha
2002–2019 (ciclos anteriores)	Empieza a aparecer	Retiro anticipado en Costa Rica; derechos de trabajadoras domésticas en Uruguay y Chile; bonos por hijo
finales de 2019–principios de 2020 a noviembre de 2026	Consolidación en instrumentos	Compensación por semanas por hijo en Colombia; Compensación por Expectativa de Vida en Chile

Antecedentes de género en los ciclos anteriores

Algunas reformas de los ciclos anteriores incluyeron la dimensión de género. Costa Rica, en 2002, mantuvo para las mujeres una edad de retiro anticipado de 63 años con 405 cuotas, mientras se eliminaba para los hombres, con excepciones consolidadas en 2005.[135,136] Uruguay avanzó hacia la igualdad de derechos previsionales de las trabajadoras domésticas con la Ley 18.065 de 2006, y Chile avanzó con la ratificación del Convenio 189 de la OIT y la legislación sobre trabajo de casa particular.[135] El reconocimiento de la maternidad y del trabajo no remunerado se hizo mediante bonos por hijo, en Chile, Uruguay y Bolivia, con la Ley 065 de 2010 de Bolivia.[135,137]

Instrumentos de género del tercer ciclo

En el tercer ciclo, la dimensión de género se traduce en instrumentos concretos. En Colombia, la Ley 2381 de 2024 aprobó compensar 50 semanas por hijo nacido vivo o adoptado, hasta un máximo de 150 semanas por tres hijos, para mujeres que cumplan la edad mínima y no alcancen las semanas requeridas, según el artículo 36, incluido entre las disposiciones devueltas en la Sentencia C-264 para subsanación.[97,98] En Chile, la Ley 21.735 de 2025 creó la Compensación por Expectativa de Vida, conocida como bono tabla, que busca que una mujer con el mismo ahorro y el mismo grupo familiar que un hombre obtenga una pensión equivalente, compensando el uso de tablas de mortalidad diferenciadas, con un monto mínimo de 0,25 UF mensuales.[130,131] La lógica es común: las trayectorias de las mujeres están marcadas por interrupciones, por trabajo no remunerado y por menor densidad de cotización, y el sistema debe compensar esa diferencia en lugar de reproducirla.[129,135] Por eso la corrección no se agota en la pensión de sobrevivencia, que condiciona el acceso a tener pareja y desconoce la autonomía, ni en la pensión mínima, que condiciona el acceso a la pobreza. Exige tablas de mortalidad sin discriminación por sexo, créditos por cuidado diseñados y financiados dentro de lo contributivo y, donde corresponda, igualar edades de retiro con compensación de trayectorias.[6]

Mecanismos de reconocimiento del cuidado

El Panorama Social de América Latina y el Caribe 2026 recoge, en el cuadro de mecanismos de reconocimiento del cuidado, ocho países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay.[166] El cuadro muestra que el reconocimiento no adopta una sola forma: se reconoce mediante créditos o cómputo de periodos de cuidado, mediante la afiliación de quienes realizan trabajo no remunerado del hogar y mediante prestaciones no contributivas dirigidas a mujeres con trayectorias interrumpidas por el cuidado.[166]

En el Ecuador, el régimen de trabajo no remunerado del hogar reconoce el cuidado.[166] En el Perú, la Ley 32123 reconoce, de manera excepcional, hasta seis unidades de aporte por hijo, con un máximo de tres hijos, por periodos sin aportaciones correspondientes al cuidado durante los primeros seis meses de vida, para quienes al llegar a la edad de jubilación no accedan a una pensión mínima ni a una pensión de jubilación proporcional especial con garantía estatal.[166] En México, la Pensión Mujeres Bienestar, de 2025, otorga una prestación económica para mujeres de 60 a 64 años sin pensiones contributivas.[166] En el Uruguay, el cómputo ficto de 2008 reconoce a las mujeres un año de servicios por cada hijo, con un máximo de cinco años, mecanismo establecido por la Ley 18.395 de 2008 y mantenido en la Ley 20.130 de 2023.[166]

Otra vía: la moratoria argentina

La palabra moratoria, en materia previsional, nombra un mecanismo legal que permite jubilarse a quien no reúne los años de aportes exigidos: la persona declara una deuda con el sistema por los aportes faltantes y la cancela en cuotas, por lo general descontadas de la propia jubilación. No es una condonación ni una pensión sin aportes: es un plan de pago que regulariza la deuda previsional y habilita el acceso a la jubilación. Argentina recurrió a esa vía con el Plan de Pago de Deuda Previsional, Ley 27.705 de 2023, que permitió regularizar aportes faltantes y jubilarse a quienes no alcanzaban 30 años de aportes, en su mayoría mujeres con trayectorias interrumpidas por el trabajo de cuidado no remunerado.[137,138]

La moratoria previsional argentina muestra otra vía, de alto costo fiscal y alta eficacia de cobertura: sin moratoria, 90% de las mujeres y 70% de los varones no podrían jubilarse, según la estimación citada en la literatura sobre el caso argentino.[138] La Pensión Universal para el Adulto Mayor, PUAM, creada por la Ley

27.260 de 2016, cubre a personas de 65 años sin 30 años de aportes, con 80% del haber mínimo, incompatible con el trabajo, y reconoce cuidado pero con costo fiscal y con menor suficiencia que la jubilación contributiva.[138,139]

8.3.5 La expansión no contributiva: de complemento a pilar

Cuarta característica: lo no contributivo como pilar

La expansión de los sistemas de pensiones no contributivas y complementarias es la cuarta característica del tercer ciclo. Los países han avanzado en sistemas de protección social contributivos y no contributivos, y la región otorga importancia al combate contra la pobreza.[87,92] La expansión no responde solo a una decisión de política social. Responde a una constatación empírica: con más de la mitad de la población ocupada en la informalidad, un sistema exclusivamente contributivo deja sin pensión a más de la mitad de las personas mayores.[87,122] La pensión no contributiva, en el tercer ciclo, no se concibe como asistencia residual, sino como pilar del sistema.[87,92] Los componentes no contributivos previenen la pobreza en la vejez y adoptan formas distintas, asistencia social, pensiones básicas, pensiones mínimas y prestaciones integradas, pero su lugar en la arquitectura decide si corrigen o reproducen la segmentación.[6]

Cobertura no contributiva: los datos

La evidencia de cobertura es amplia. Según datos OIT-CEPAL de 2018, en ocho países, en promedio, 57,7% de las personas de 65 a 69 años y 51,8% de las personas con 70 años y más no percibían una pensión de un sistema contributivo, con tasas aún más elevadas para las mujeres.[122,140] La cobertura total, contributiva más no contributiva, fue de 75,5% en 18 países en 2022.[140] Las reformas de 14 países en la década previa a 2013 redujeron la población sin cobertura mayor de 65 años en casi un 33% y sumaron 11 millones de personas.[141] La cobertura no contributiva pasó de 3,4% de las personas de 65 años y más en 2000 a 31,0% en 2022, equivalentes a 19,6 millones de personas, presente en 28 de 33 países en 2022, frente a 14 países en 2000.[87,92] La comparación sistemática entre pensiones contributivas y no contributivas, en cobertura, suficiencia, costo administrativo, papel en la pandemia, densidad, efecto sobre la pobreza y género, se recoge en el Cuadro 38.

Cuadro 38. Pensiones contributivas y no contributivas: comparación sistemática

Dimensión	Contributivas	No contributivas
Cobertura antes y durante el choque	46,8% de la PEA en 2019 y 44,7% en 2020 en 15 países. Caída de 4,2 millones de cotizantes.	3,4% de 65 años y más en 2000 y 31,0% en 2022, equivalentes a 19,6 millones de personas. En 2019–2020 subió 3,2 puntos mientras la contributiva caía 0,9 puntos.
Presencia institucional	Depende del empleo formal y la densidad de cotización. Sin diferencia sustancial de cobertura por naturaleza del sistema.	Presente en 14 países en 2000 y en 28 de 33 en 2022.
Suficiencia	En sistemas privados, tasa de reemplazo bruta promedio 39,8%, frente a 64,7% en sistemas públicos; en cinco sistemas privados por debajo del 45% de la OIT.	En 14 países, el valor como % de la línea de pobreza pasó de 81% en 2010 a 92% en 2022.
Brecha entre pilares	Sirve como referencia alta.	Alrededor de 2021, la pensión contributiva promedio era 2,4 veces la no contributiva.
Costo administrativo	3,42% en sistemas privados mixtos, por utilidades, promoción y publicidad.	1,08% en sistemas públicos, con economías de escala y sin gasto en promoción.

Dimensión	Contributivas	No contributivas
Papel en la pandemia	Se fracturó por el empleo; las extracciones o retiros vaciaron parte del fondo en Chile (28% en retiros brutos, véase 8.4.3). En Perú, retiros extraordinarios sucesivos, sin cifra única comparable.	Amortiguó la pobreza: en 2020 habría mitigado +34,9 puntos de pobreza y +22,9 de pobreza extrema en 65+ (13 países).
Densidad de cotización	En República Dominicana, solo poco más de 20% cumpliría 30 años a los 60; 30% tiene menos de 10% de densidad.	Cubre a quienes no alcanzan el requisito, pero con debilidad del pilar solidario no garantiza pensión mínima vitalicia.
Efecto sobre pobreza	Pensión mínima universal reduciría pobreza salvo donde ya existe.	En 2017, efecto combinado redujo pobreza 2,0 puntos y extrema 1,7 puntos.
Género y cuidado	Sin moratoria, 90% mujeres y 70% varones no podrían jubilarse.	PUAM 80% del mínimo, 65 años, incompatible con el trabajo; reconoce cuidado pero con costo.

Suficiencia: mejoró sin cerrar la brecha

La suficiencia no contributiva mejoró, sin cerrar la brecha con lo contributivo. En 14 países, el valor de la pensión no contributiva como porcentaje de la línea de pobreza pasó de 81% en 2010 a 92% en 2022.[87,92] Alrededor de 2021, la pensión contributiva promedio era 2,4 veces la no contributiva.[87,92] En 2017, el efecto combinado de las pensiones redujo la pobreza en 2,0 puntos y la pobreza extrema en 1,7 puntos.[87,92] Una pensión mínima universal reduciría la pobreza, salvo donde ya existe cobertura amplia, pero con costos fiscales que exigen evaluar a quién se cubre y con qué monto.[87,92] El Panorama Social de América Latina y el Caribe 2026 simula, en trece países, la ampliación de la cobertura y del monto de las pensiones no contributivas, con escenarios por grupos de países a partir de la situación actual de cada grupo.[166] Aplicar esos escenarios conllevaría un costo adicional de 0,4% del PIB en diez años, es decir, un incremento anual de 0,04% del PIB.[166] Esa inversión reduciría la pobreza de las personas mayores de 10,3% a 4,7%, lo que implicaría que casi 4,8 millones de personas de 65 años y más saldrían de la pobreza, y la pobreza extrema prácticamente se erradicaría en esa población.[166] Los escenarios son ilustrativos y parten de la situación actual de cada grupo, con prestaciones equivalentes a la línea de pobreza o a la línea de pobreza extrema, según el grupo.[166] La insuficiencia contributiva es el trasfondo de esa expansión. En Chile, la mediana de las nuevas pensiones autofinanciadas en marzo de 2022 fue de 23% de la línea de pobreza para las mujeres y de 91% para los hombres, para todas las nuevas pensiones. Solo entre quienes cotizaron entre 40 y 45 años, la mediana alcanzó 2,8 líneas de pobreza para las mujeres y 3,7 para los hombres.[6,70]

Sostenibilidad de lo no contributivo

La sostenibilidad financiera de lo no contributivo es condición de la solidaridad, no su enemiga. La sostenibilidad, en sentido integral como se definió en 8.1.4, es el equilibrio entre financiamiento, cobertura y suficiencia, con género, eficiencia y legitimidad como parte de ella. Un sistema puede estar equilibrado en lo financiero y ser insostenible si deja sin cobertura o con pensiones insuficientes a una parte mayoritaria de su población.[6] La CEPAL proyecta el costo de los sistemas no contributivos de vejez a 2035 y 2055 según escenarios de cobertura y prestación, y propone un estándar de gasto que sitúa la sostenibilidad entre 1,5% y 2,5% del PIB, con un costo proyectado cercano a 1,1% del PIB en 2035 en el escenario base.[87,92] El Panorama Social de América Latina y el Caribe 2026 presenta una serie inédita sobre el gasto público total en pensiones, contributivas y no contributivas, en 17 países, que muestra un aumento de 4,3% a 4,9% del PIB entre 2014 y 2024.[166] El gasto en pensiones no contributivas de vejez pasó de 0,15% del PIB en 2000 a 0,42% en 2021, y sigue siendo una fracción menor de ese gasto total.[87,92] La proyección del gasto

público total en pensiones del Panorama 2026, con solo el efecto demográfico, muestra un aumento de 4,9% del PIB en 2025 a 6,4% del PIB en 2060.[166] Esa proyección mantiene constantes la cobertura y el monto promedio de la prestación y no incorpora reformas paramétricas o estructurales, por lo que no se suma a la proyección de lo no contributivo a 2035 y 2055, que responde a otra pregunta.[166] El contexto macroeconómico en el que se discute esa sostenibilidad es de espacio fiscal ajustado. La CEPAL describe una trampa de baja capacidad para crecer, con una expansión de la economía regional de 2,2% en 2026 y de 2,5% en 2027, con desaceleración del consumo privado y con inversión contenida por tasas de interés elevadas e incertidumbre internacional, lo que ha limitado la generación de recursos fiscales.[166] La deuda pública de América Latina se mantiene en niveles elevados y las medidas de consolidación fiscal, junto con los pagos de intereses de la deuda, han restringido el margen para implementar políticas sociales más activas.[166] La discusión no es si lo no contributivo es barato, sino si está financiado con recursos presupuestales explícitos, si el fondo de ahorro se preserva como reserva y si el umbral y los parámetros se ajustan en el tiempo.[87,97]

Tres formas de incorporar lo no contributivo

Tres formas de incorporar lo no contributivo ilustran el giro. Perú lo incorpora como Pilar 1, No Contributivo, y extiende y mejora Pensión 65.[99] Chile lo incorpora a través de la mejora de la Pensión Garantizada Universal, cuya cobertura legal alcanza al 90% de la población de 65 años y más y cuya cobertura efectiva fue de 79,7% en 2023, con 1.980.698 beneficiarios de PGU y 166.187 de Aporte Previsional Solidario de vejez al cierre de 2023, según el Informe Anual 2023 del Consejo Consultivo Previsional.[130] Colombia lo incorpora como Pilar Solidario.[97] En los tres casos, lo no contributivo sostiene el ingreso de quienes no pudieron cotizar y complementa a quienes cotizaron de manera insuficiente. La integración debe diseñarse desde una perspectiva sistémica y de largo plazo, mejorando a la vez lo solidario no contributivo y la redistribución y certidumbre contributiva. Mientras más inciertos sean los resultados del contributivo, más frágil será la valoración y la participación en el sistema.[6]

Universalismo frente a focalización

El debate entre universalismo y focalización atraviesa la expansión. La focalización por comprobación de medios reduce el costo fiscal, pero genera errores de exclusión, costos administrativos y estigma, y puede desincentivar la cotización si el beneficio no contributivo se acerca demasiado a la pensión contributiva mínima.[142,143] El universalismo reduce la exclusión y la complejidad, pero eleva el costo y entrega recursos a quienes no los necesitan, por lo que la opción intermedia, la focalización amplia con cobertura casi universal y beneficio decreciente, aparece como la vía más usada en la región.[142,143] El dualismo de la protección social latinoamericana, con regímenes conservadores informales y estratificación, advierte que un pilar no contributivo débil reproduce la segmentación que pretende corregir.[143,144]

Todas las prestaciones solidarias no contributivas desde finales de 2019

En el tercer ciclo aparecen todas las prestaciones solidarias no contributivas. No todas se crearon desde finales de 2019. Algunas se crearon, otras se incorporaron como pilar en una ley nueva, otras se reorganizaron o se ampliaron, y otras se mantuvieron. Las prestaciones no contributivas adoptan formas distintas: pensión, renta básica, bono y asignación. Su lugar en la arquitectura decide si corrigen o reproducen la segmentación.

Creadas desde finales de 2019. México: Pensión para el Bienestar, 2019, constitucional en 2020. Chile: Pensión Garantizada Universal, PGU, Ley 21.419 de 2022, cobertura legal hasta el 90% más vulnerable de

los mayores de 65 años, cobertura efectiva cercana al 80%, 79,7% en 2023, fortalecida por Ley 21.538 de 2023 y por Ley 21.735 de 2025 hasta 250.000 pesos gradual, 82 años y más en septiembre de 2025, 75 años y más en septiembre de 2026, 65 años y más en septiembre de 2027. Honduras: Pensión Social No Contributiva, aprobada por el Congreso el 29 de julio de 2026, para personas adultas mayores en pobreza o vulnerabilidad sin ingresos suficientes ni cobertura de previsión o seguridad social, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, a financiarse con el Presupuesto General de 2027. A noviembre de 2026 seguía pendiente de publicación, sin sanción ni publicación localizada.

Incorporadas como pilar en una ley nueva del tercer ciclo. Colombia: Pilar 1 Solidario, Ley 2381 de 2024. Renta básica solidaria, no constituye pensión. Hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 60 años en pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad, sin pensión, con residencia en Colombia de mínimo diez años. También hombres mayores de 55 años con discapacidad y mujeres mayores de 50 años con pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%, sin pensión y sin ingresos que garanticen vida digna. Monto mínimo: línea de pobreza extrema certificada para 2023, incrementada por la variación del Índice de Precios al Consumidor de 2024, 223.800 pesos mensuales en valores de 2024, actualizable cada año; en la transición vigente en 2026 el pago es de 230.000 pesos mensuales. Perú: Pilar 1 No Contributivo, Ley 32123 de 2024, vigente desde el 6 de septiembre de 2025. Pensión 65 extendida. Pensión 65 fue creada en 2011 y se extiende por la Ley 32123. Panamá: Pensión Garantizada Solidaria de al menos B/. 265,00 y valor mínimo universal de B/. 144,00, Ley 462 de 2025, 18 de marzo de 2025. Bono permanente de 140 balboas al año, 50 en abril, 50 en agosto y 40 en diciembre, Ley 438 de 2024, solo para quienes estaban en planilla de jubilados antes de su promulgación. El bono es bono, no pensión.

Reorganizadas o ampliadas en el tercer ciclo. Uruguay: primer pilar de solidaridad intergeneracional a cargo del Banco de Previsión Social, BPS, mixto desde 1996, reorganizado por Ley 20.130 de 2023, no creado por esa ley. México: Fondo de Pensiones para el Bienestar, decreto de 30 de abril de 2024, complementa hasta 100% del último sueldo, con tope de 16.777 pesos al crear el Fondo y 17.885,85 pesos en 2026. Guatemala: Programa Aporte Económico Adulto Mayor, Decreto 85-2005, reformado por Decreto 4-2022, 500 quetzales mensuales. En 2026 se suman asignación de dignificación de hasta 1.000 quetzales para jubilados y pensionados del Instituto de Previsión Militar, Decreto 9-2026, y bono único de 1.000 quetzales en octubre de 2026, Acuerdo IGSS 1571.

Mantenidas en el tercer ciclo, sin creación nueva. Argentina: Pensión Universal para el Adulto Mayor, PUAM, Ley 27.260 de 2016, 65 años sin 30 años de aportes, 80% del haber mínimo. Moratoria, Ley 27.705 de 2023, Plan de Pago de Deuda Previsional, es plan de pago, no pensión no contributiva; el capítulo para quienes ya tenían edad jubilatoria cerró el 23 de marzo de 2025 y solo sigue vigente la UCAP para trabajadores en actividad. Bolivia: Renta Dignidad, creada en 2008, 350 bolivianos para quienes no perciben jubilación y 300 para rentistas; desde enero de 2026, 500 en total para quienes no perciben jubilación, con 150 del Programa Extraordinario de Protección y Equidad (PEPE), por el Decreto Supremo 5503. Brasil: Beneficio de Prestación Continuada, Ley Orgánica de Asistencia Social de 1993, con biometría obligatoria por Ley 15.077 de 2024. Costa Rica: Régimen No Contributivo, Ley 5662. Cuba: asistencia social, Ley 105 de 2008. Ecuador: Bono Joaquín Gallegos Lara y Misión Mis Mejores Años. El Salvador: Pensión Básica Universal, 2017, con pensión mínima subida a 400 dólares por Ley Integral del Sistema de Pensiones, Decreto 614 de 2022. Nicaragua: Pensión Reducida del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, INSS. Paraguay: Pensión Alimentaria, Ley 3728 de 2009. República Dominicana: Pensión Solidaria, Ley 87-01 de 2001. Venezuela: Gran Misión en Amor Mayor, Decreto 8.694 de 2011.

8.3.6 Del pilar puro al multipilar integrado, y de sistemas puros a sistemas mixtos

Quinta característica: el multipilar integrado

La quinta característica es la tendencia a estudiar y discutir sistemas multipilares. La discusión no se limita a añadir un pilar a un sistema existente. Consiste en pasar de un modelo de pilares puros, en el que un solo pilar define el sistema, a un modelo multipilar integrado, en el que varios pilares se complementan y en el que el Pilar 0, no contributivo, sostiene el conjunto.[113,114,118] La diversificación de pilares diversifica riesgos: un sistema que depende solo del reparto es vulnerable al envejecimiento, y un sistema que depende solo de la capitalización es vulnerable a la informalidad y a la volatilidad de los mercados.[118] Dentro de esa arquitectura, los esquemas intermedios combinan beneficio definido con contribución definida, y reparto con capitalización: el nocional, que registra cotizaciones con rentabilidad definida por ley y administración pública; el de puntajes, que registra puntos según el ingreso cotizado y permite redistribuir con tope; y la capitalización colectiva, que colectiviza riesgos en fondos comunes con economías de escala. Ninguno es una receta única, pero los tres muestran que entre el reparto puro y la capitalización individual hay diseños que reparten riesgos sin trasladarlos a cada persona.[6]

Sexta característica: qué es un sistema mixto

La sexta característica resume a las anteriores. Un sistema puro se define por un solo pilar: reparto puro, capitalización pura o asistencia pura. En sentido amplio, un sistema mixto combina reparto y capitalización, contributivo y no contributivo, público y privado, solidaridad y ahorro individual, en distintas dosis según el país.[101,117] En la literatura no hay una sola definición de mixto. Una lo entiende como piso no contributivo, componente contributivo de seguro social o ahorro colectivo y componente complementario de ahorro individual. Otra lo entiende como modelo que combina reparto y capitalización en lo contributivo, con distintos pesos. El tercer ciclo se mueve entre ambas: en algunos países lo mixto es la arquitectura completa, en otros es la forma de lo contributivo. Argentina es mixta en sentido amplio, reparto más piso no contributivo, pero no en sentido estricto, porque no combina reparto y capitalización.[6,74] El paso a lo mixto no es una concesión pragmática, sino una respuesta a las cuatro causas señaladas en 8.2.4: informalidad, fecundidad, esperanza de vida y relación entre activos y pensionados.[119] Las seis características se refuerzan entre sí. Sin mayor presencia del Estado, la solidaridad no se financia. Sin expansión de lo no contributivo, la cobertura no alcanza a la mayoría informal. Sin dimensión de género, el sistema reproduce las desigualdades del mercado laboral. Sin modelo multipilar integrado, cada pilar se evalúa por separado y ninguno sostiene, por sí solo, la protección en la vejez. Sin paso a lo mixto, el sistema queda atrapado en la oposición entre reparto y capitalización que dominó los ciclos anteriores.[87,89,118] El resumen de las seis características se recoge en el Cuadro 40, y las cuatro causas que empujan hacia lo mixto, en el Cuadro 39.

Cuadro 39. Cuatro causas que empujan de sistemas puros a sistemas mixtos

Causa	Dato regional	Qué implica para pensiones
Informalidad	Cerca de 140 millones de trabajadores informales; alrededor de 53% de la población ocupada, OIT. Con otra medición, 47,7% de la población ocupada, alrededor de 130 millones de personas en 2014.	Más de la mitad del trabajo se realiza por fuera de la cotización formal
Fecundidad	De 5,8 hijos por mujer en 1950 a 1,8 en 2024, CEPAL; mínimo nacional en Chile, alrededor de 1,13–1,14	Menos nacimientos, menos futuros cotizantes
Esperanza de vida	De alrededor de 49 años en 1950 a alrededor de 76 años en 2024, CEPAL	Las pensiones se pagan durante más años

Causa	Dato regional	Qué implica para pensiones
Relación activos y pensionados	CEPAL: población de 60 años y más se acercará a una cuarta parte del total hacia 2050; su peso en la fuerza de trabajo pasará de 7,5% en 2015 a 15,0% en 2050	Menos cotizantes por cada pensionado

Cuadro 40. Seis características del tercer ciclo

N.º	Característica	En una frase
1	De Seguridad Social a Protección Social Integral	Se protege también a quien no pudo cotizar
2	Más Estado y solidaridad en el centro	El Estado garantiza piso, complementa y administra el seguro social
3	Género: de la ausencia a la consolidación	Se compensa cuidado, interrupciones y mayor longevidad femenina
4	Expansión de lo no contributivo	El pilar cero deja de ser residual y se vuelve pilar del sistema
5	Del pilar puro al multipilar integrado	Varios pilares complementarios, con pilar cero fuerte
6	De sistemas puros a sistemas mixtos	En sentido amplio, se combinan, en distintas dosis, reparto y capitalización y/o contributivo y no contributivo

8.3.7 Qué exige una reforma: diálogo, evaluación actuarial y monitoreo

Procedimiento: diálogo, evaluación y monitoreo

Para reformas en general, y en particular para pandemias y crisis, la literatura del periodo propone un procedimiento que atraviesa todo el tercer ciclo: diálogo social amplio y transparente antes de reformar, con comisión independiente tripartita, diagnóstico público y evaluación actuarial.[88,89] El diagnóstico debe ser robusto y consensuado, con metas que den certidumbre sobre las pensiones y permitan corregir anticipadamente las causas que impiden cumplir los resultados esperados. La transición puede ser más importante que el resultado en régimen: requiere evaluaciones periódicas mientras se aplica, ajustes automáticos o flexibilidad en la parametrización, transparencia sobre comisiones, directivos e inversiones, y espacios de participación, porque el sistema es un pacto entre generaciones que entregan parte de su salario para su pensión.[6] Las reformas de 2024 y 2025 no se juzgarán por sus leyes, sino por su implementación gradual, por la gobernanza de los fondos y del seguro social, por la licitación de afiliados, por la incorporación de independientes y por la capacidad de ajustar parámetros sin romper la confianza.[89,92]

Dos glosas: endurecer y reconstruir

El término endurecer se usa para hacer más exigente un parámetro sin sustituir la arquitectura: subir la cotización, subir la edad o el tiempo mínimo, endurecer la fórmula de cálculo o el financiamiento, o hacer más estricto el acceso.[145,146] La fuente del término es Isuani (2010), quien, resumiendo a Mesa-Lago, define los cambios paramétricos como cambios orientados al endurecimiento de las condiciones de acceso a los beneficios, como aumentos de la edad mínima o de los años de contribución necesarios, o bien cambios en las fórmulas de cálculo, y Antón Pérez (2006), quien estudia el endurecimiento de los requisitos de acceso en todos los países.[145,146]

El término reconstruir significa redefinir la arquitectura: crear un sistema integrado de pilares, un sistema integral o un sistema mixto con Seguro Social, no solo cambiar un parámetro.[116] La fuente es Ortiz, Durán-Valverde, Urban, Wodsak y Yu (OIT, 2018), sobre la reversión de la privatización y la reconstrucción de los

sistemas públicos, junto a Mesa-Lago (2008) y su categoría de re-reforma, y Arenas de Mesa, quien llama sistema integrado a la reforma chilena de 2008.[116,117] Endurecer y reconstruir no forman un par tipológico establecido en la literatura. Traducen dos tradiciones: la paramétrica y la reversión y re-reforma.

8.4 La pandemia como prueba, 2020 a 2021

8.4.1 Empleo, cotizantes, recaudación y cobertura

Empleo y cotización: el golpe

El confinamiento produjo entre 2019 y 2020 una caída de 9% en el número de ocupados y de 4,8 puntos porcentuales en la participación laboral; la desocupación regional superó en 2020 los dos dígitos (10,3%) por primera vez en una década, y el descenso en la participación femenina conllevó un retroceso de 18 años.[88,90] La contracción afectó más al sector informal que al formal: el servicio doméstico cayó 20,9%, el trabajo familiar no remunerado 11,5% y el trabajo por cuenta propia 7,6%.[88,90] El número de cotizantes al sistema de pensiones cayó 5,3% entre el cuarto trimestre de 2019 y el mismo trimestre de 2020; la cobertura de cotizantes sobre la población en edad de trabajar cayó en un promedio ponderado de 2,1 puntos porcentuales en una muestra de once países; en otra muestra de quince países, los cotizantes disminuyeron en 4,2 millones y la cobertura efectiva de la PEA bajó de 46,8% a 44,7%, un retroceso de una década, hasta la cobertura que existía entre 2009 y 2010.[88,90] La recaudación cayó 8,4% en Bolivia entre junio de 2019 y junio de 2020 y 12,6% en El Salvador entre diciembre de 2019 y junio de 2020.[88,90]

Cobertura de 65 y más: quién perdió más

La cobertura de pensiones de vejez de la población de 65 años y más se redujo 0,7 puntos porcentuales entre 2019 y 2020, de 74,6% a 73,9%; la caída fue de 10,3 puntos en el quintil de menor ingreso, mientras en el cuarto quintil aumentó 4,9 puntos.[88,90] Las mujeres siguieron con cobertura inferior a la de los hombres: 72,5% frente a 75,8%.[88,90] La cobertura no contributiva aumentó 3,2 puntos mientras la contributiva cayó 0,9 puntos; en los trece países con información, la recepción de pensiones habría mitigado un aumento de 34,9 puntos porcentuales en la pobreza y de 22,9 puntos en la pobreza extrema entre las personas de 65 años y más.[88,90] La caída de 2020 se recuperó después: en 2022 la cobertura total en 18 países era 75,5%. La pandemia mostró que la protección no podía depender solo de la cotización.

8.4.2 Fondo, rendimiento, utilidades y traslados

Fondos, rendimientos y utilidades

La pandemia obstaculizó los traslados presenciales entre administradoras, que ya venían en descenso: entre diciembre de 2019 y diciembre de 2020 cayeron en los siete países con información, por ejemplo, en Chile de 5,4% a 4,4%, en Costa Rica de 3,3% a 2,4% y en Perú de 1,6% a 0,8%.[88,90] Las utilidades de las administradoras disminuyeron en la mayoría de los sistemas, pero en los siete países fueron sustancialmente superiores a las de la crisis de 2007–2008 y aumentaron en México; el costo administrativo se mantuvo virtualmente sin cambios en cinco países.[88,90] El fondo acumulado cayó 17,5% en términos netos en Chile entre junio de 2020 y junio de 2021, mientras aumentó en los otros ocho países, hasta 21,8% en Costa Rica; la caída neta es menor que los retiros brutos, que en Chile llegaron a alrededor de 28% del fondo, porque aportes y rentabilidad compensaron parte de lo retirado; los países con mayor inversión en instrumentos extranjeros, como Chile, experimentaron mayores caídas.[88,90] El rendimiento bruto real se

contrajo en todos los países en 2020, con la mayor caída en Chile (10,7 puntos porcentuales).[88,90] El peso de la crisis recayó solo sobre los asegurados.

Públicos frente a privados: rendimientos y costos

La comparación de rendimientos y costos entre sistemas públicos y privados matiza cualquier lectura de inmunidad privada. En promedio del periodo 2020 a 2023, el rendimiento real promedio fue 3% en los sistemas públicos y 0,8% en los sistemas privados; en 2022, año de caída de los mercados, fue 2% en los públicos y -8,5% en los privados.[89,147] El costo administrativo fue 3,42% en sistemas privados mixtos, por utilidades, promoción y publicidad, frente a 1,08% en sistemas públicos, con economías de escala y sin gasto en promoción.[147] La diferencia no se explica por una sola causa, y no autoriza a concluir que un sistema sea siempre superior al otro, pero refuta la idea de que la capitalización individual inmuniza frente a las crisis.[89,147] La paradoja de la capitalización individual es que busca diversificar riesgos frente a la incertidumbre sobre cuánto viviremos, y al mismo tiempo promueve que cada persona elija administradora, fondo y momento de cambio, con información asimétrica y racionalidad acotada, en una industria que compite por captar afiliados y que, por garantías de rentabilidad mínima construidas sobre los resultados del propio sistema, tiende a invertir de forma similar.[6]

8.4.3 Las extracciones o retiros: la emergencia que vació la pensión futura

Dos tipos de retiros que no se deben mezclar

Las bajas pensiones y las necesidades urgentes motivaron legislación para extraer fondos de las cuentas individuales. Esa urgencia explica la decisión política, pero no cambia el destino del ahorro. Corresponde distinguir dos tipos de retiros que no se deben mezclar. Primero, el retiro permanente por norma: Perú, Ley 30425, publicada el 21 de abril de 2016, que permite al afiliado que cumple 65 años elegir entre percibir una pensión o retirar hasta 95,5% del fondo acumulado en su cuenta individual, dejando 4,5% restante para EsSalud. Es una opción permanente, no una medida de emergencia, y 99% de quienes se jubilaron la usó.[88,109] Segundo, los retiros de emergencia durante la pandemia, autorizados por única vez o por plazo para enfrentar desempleo y caída de ingresos: Perú tuvo siete retiros extraordinarios en los últimos años, cinco durante la emergencia, distintos del retiro permanente de 95,5% de 2016.[88,109]

Chile, Perú, Bolivia y los demás: los montos

En Chile se aprobaron tres extracciones o retiros de hasta 10% cada una: al 22 de noviembre de 2021, se habían registrado 27,2 millones de operaciones de retiro, solicitudes acumuladas en las tres extracciones o retiros, no 27,2 millones de personas distintas, por un total de 48.250 millones de dólares, alrededor de 28% del fondo total; la OCDE estima que 35% de los afiliados retiró todos sus fondos.[88,148] En Perú se proyectaba que en 2023 ya no habría jubilados en el sistema privado.[88,109]

Costa Rica autorizó extracciones o retiros por Ley 9906 de 2020. Bolivia, por Ley 1392 de 2021, permitió por única vez extraer hasta 15% a quienes tuvieran saldo igual o menor a 100.000 bolivianos, independientemente de su edad; hasta 15.000 bolivianos a quienes tuvieran saldo mayor a 100.000 bolivianos, también independientemente de su edad, y 100% a quienes tuvieran 50 años o más y saldo igual o menor a 10.000 bolivianos; el gobierno estimó que 1,4 millones de afiliados podrían beneficiarse, 56% del total, y se calculó que 210.000 afiliados con los saldos más bajos quedarían en desprotección social total.[88,149] En El Salvador, el anticipo de 25% creció 44,5% en extractores en el primer semestre de 2021.

En México, los retiros parciales por desempleo sumaron 1.722 millones de dólares en 2020, casi el doble que en 2019, pero solo 0,4% del fondo total.[88,149]

El efecto: la pensión futura

Las extracciones o retiros reducen la pensión futura y quienes lo retiraron todo, los de menores ingresos, no tendrán pensión contributiva en la vejez; si no reciben pensión contributiva o esta es muy baja, habrá presión política para otorgarles una pensión no contributiva, lo que incrementará el gasto fiscal y disminuirá los incentivos para contribuir.[88,90]

Mi crítica

"El ahorro para la vejez es para la vejez, no es para cuando la persona está desempleada." El ahorro acumulado en una cuenta individual es ahorro para la vejez: su función es financiar la pensión cuando la persona deja de trabajar por edad. El desempleo, en cambio, es un riesgo de la vida activa: su cobertura corresponde a seguros de desempleo y, cuando el desempleo se origina en catástrofes como la COVID-19, a fondos para atender ese desempleo, no al fondo de vejez. Cuando el ahorro de la vejez se usa antes de la vejez para cubrir el desempleo, la persona llega a la edad de jubilación sin fondo y sin pensión contributiva, y el costo se traslada al fisco mediante una pensión no contributiva o recae sobre la propia persona en forma de una vejez sin ingresos.

Si el problema es el desempleo, la respuesta debe ser diseñar seguros de desempleo y, para el desempleo originado en catástrofes como la COVID-19, fondos para atender ese desempleo, por anticipado, con financiamiento propio y separado del fondo de vejez, no vaciar el fondo de vejez. La colectivización exige distinguir riesgos: el desempleo se cubre con seguro de desempleo y, en catástrofes, con fondos para desempleo por catástrofe, la vejez con pensión. Mezclarlos vacía el segundo y deja el primero sin instrumento propio.

Crítica por país: los seis países que aprobaron retiros parciales

Chile: tres retiros de hasta 10% cada uno. Crítica: el retiro masivo dejó saldo cero a los de menores ingresos, que no tendrán pensión contributiva en la vejez. El Estado tuvo que pagar después un bono a quienes se quedaron sin saldo por los retiros: 2.713.849 personas, pago promedio de 188.214 pesos, 617,2 millones de dólares de recursos fiscales.

Perú: retiro permanente de 95,5% por Ley 30425 de 2016, usado por 99% de quienes se jubilaron, más siete retiros extraordinarios, cinco durante la emergencia. Crítica: se proyectaba que en 2023 ya no habría jubilados en el sistema privado. La Ley 32123 de 2024, del tercer ciclo, prohíbe los retiros totales o parciales de los fondos durante la etapa activa y prohíbe los rescates anticipados. Perú muestra que la corrección del tercer ciclo es prohibir lo que el diseño anterior permitió.

Bolivia: retiro por única vez por Ley 1392 de 2021, hasta 15% para quienes tuvieran saldo igual o menor a 100.000 bolivianos, independientemente de su edad; hasta 15.000 bolivianos para quienes tuvieran saldo mayor a 100.000 bolivianos, también independientemente de su edad, y 100% para quienes tuvieran 50 años o más y saldo igual o menor a 10.000 bolivianos. Crítica: se calculó que 210.000 afiliados con los saldos más bajos quedarían en desprotección social total.

Costa Rica: extracciones por Ley 9906 de 2020. Crítica: el mecanismo es el mismo, usar ahorro de vejez para cubrir desempleo o caída de ingresos, con reducción de la pensión futura.

El Salvador: anticipo de 25%, que creció 44,5% en extractores en el primer semestre de 2021. Crítica: el anticipo convierte la cuenta de vejez en crédito de emergencia y reduce el saldo que debe financiar la pensión.

México: retiros parciales por desempleo, 1.722 millones de dólares en 2020, casi el doble que en 2019, pero solo 0,4% del fondo total. Crítica: aunque el monto agregado es bajo, el caso muestra el mecanismo en su forma más clara, usar el fondo de vejez para el desempleo. Por eso es el caso que sostiene mi lema.

El Banco Interamericano de Desarrollo, en mayo de 2024, en Repensar la jubilación: los sistemas de pensiones en América Latina después de COVID-19, advierte lo mismo: en Chile y Perú, el retiro anticipado dejó a un porcentaje importante de trabajadores con saldo cero en sus cuentas, lo que representa un desafío para las pensiones futuras.

8.4.4 La respuesta no contributiva y las transferencias

Transferencias y bonos: la respuesta no contributiva

El mayor número de disposiciones fueron de protección social no contributiva, con transferencias monetarias o en especie; en pensiones, los gobiernos adoptaron aumentos temporales de beneficios no contributivos (Colombia, aumento de 20 dólares por tres meses), aumentos permanentes (Chile, 50% en la pensión básica solidaria y en el aporte previsional solidario; Colombia Mayor, 87%; México redujo la edad de acceso de 68 a 65 años y aumentó el monto), adelantos de pagos (México, cuatro meses a 8 millones de personas mayores; Brasil, anticipo del Benefício de Prestação Continuada), aumento de la pensión mínima (El Salvador, 46,5% a 186.000 jubilados), bonos complementarios (Argentina, Chile, Uruguay) y, en Chile, un bono a quienes se quedaron sin saldo por los retiros: 2.713.849 personas, pago promedio de 188.214 pesos, 617,2 millones de dólares de recursos fiscales.[88,90] En una encuesta chilena de 2021, 66% respondió que la mejor medida era que el Estado ayudara a financiar la caída de los ingresos a través de bonos, frente a 30% que aprobó un cuarto retiro.[88,90]

8.4.5 El BID (2024) y las políticas para futuras crisis

El BID, 2024: resiliencia y advertencia

El Banco Interamericano de Desarrollo publicó en mayo de 2024 Repensar la jubilación: los sistemas de pensiones en América Latina después de COVID-19. El libro parte de un vacío: tras las turbulencias desatadas por el COVID-19, América Latina y el Caribe no contaba con una comprensión suficiente del impacto de la pandemia en los sistemas de pensiones. Para llenarlo, reúne estudios de caso de Argentina, Chile, El Salvador y Perú, elaborados en colaboración entre el BID y centros de investigación de la región.[150] La conclusión central es la resiliencia de los sistemas durante la pandemia y el papel clave de las políticas públicas en esa resiliencia. La pandemia golpeó el empleo, la cotización y los fondos, y la respuesta que sostuvo ingresos y prestaciones mientras duró la emergencia no vino de los sistemas por sí solos, sino de las intervenciones públicas.[150] El caso que más advierte el libro es el de los retiros anticipados. En Chile y Perú, el retiro anticipado dejó a un porcentaje importante de trabajadores con saldo cero en sus cuentas, lo que representa un desafío para las pensiones futuras. Para este compendio, ese saldo cero es el punto central: la plata de la vejez se usó para otro riesgo.[150]

Políticas diseñadas por anticipado

Para futuras pandemias y crisis, la propuesta consiste en diseñar por anticipado seguros de desempleo y fondos para atender el desempleo originado en catástrofes como la COVID-19, extender las pensiones no contributivas financiadas por el fisco, conceder prestaciones asistenciales del Estado en la pandemia para evitar que se extraigan fondos, restringir las extracciones o retiros. La literatura propone también reducir su monto o condicionarlas a devolución o a inversión en micronegocios, pero esas condiciones no las vuelven compatibles con la protección del ahorro para la vejez: el ahorro de la vejez no se usa para el desempleo, ni siquiera con devolución, porque el riesgo que se cubre es otro y el fondo deja de estar para la vejez cuando se necesita. Ese fondo para desempleo por catástrofe debe diseñarse por anticipado, con financiamiento propio y separado del fondo de vejez, que la literatura propone nutrir en parte con utilidades excesivas de las administradoras. Se propone también permitir traslados electrónicos para no frenar la competencia.[88,90] Además, se propone: reentrenar trabajadores hacia empleos que surjan durante la crisis; rebajar la edad para adquirir pensiones no contributivas donde sea muy alta, adelantarlas a las personas mayores en situación de pobreza y conceder bonos temporales a los jubilados con las prestaciones más bajas; incrementar la solidaridad y la igualdad de género como amortiguadores; ajustar las pensiones al IPC o a los salarios; transferir el saldo de quienes estén próximos a jubilarse a cuentas de renta fija; reducir la proporción de afiliados que no cotiza; diversificar la cartera; y realizar estudios actuariales.[88,90]

8.5 Las reformas por país, 2019 a noviembre de 2026

Dos grupos, trece reformas

Las reformas del tercer ciclo son de dos tipos. Las neoestructurales crean una nueva arquitectura: Chile, Colombia, Perú, Uruguay, México, Panamá y Bolivia.[89,92] Las paramétricas endurecen, ajustan o corrigen sistemas existentes sin crear una nueva arquitectura: Brasil, Argentina, El Salvador, Costa Rica, Paraguay y Venezuela.[89,92] Son trece reformas en el tercer ciclo, siete neoestructurales y seis paramétricas, con la misma lógica de protección social integral. Los demás países completan el panorama sin reforma mayor en el periodo.[89,92] El resumen de las siete reformas neoestructurales se recoge en el Cuadro 41, y el detalle de modelo y puntos principales, en el Cuadro 42. Las seis reformas paramétricas se recogen en el Cuadro 45. El panorama comparado de reformas 2019 a 2026, con sentido del cambio y tensión abierta por país, se recoge en el Cuadro 43.

Cuadro 41. Reformas neoestructurales del tercer ciclo por país: resumen

País	Reforma	Qué hace en el tercer ciclo
Uruguay	Ley 20.130 de 2023	Sube edad 60 a 65 gradual, sistema mixto de tres pilares: solidaridad BPS, ahorro AFAP, voluntario
México	2024 (2020 es re-reforma de segundo ciclo, véase capítulo 7)	Fondo de Pensiones para el Bienestar que complementa hasta 100% del último sueldo, con tope. La subida de aporte 6,5% a 15% y la baja de semanas son de la re-reforma de 2020 (segundo ciclo).
Panamá	Ley 438 de 2024 y Ley 462 de 2025	Bono permanente 140 balboas/año (50 abr, 50 ago, 40 dic) para quienes estaban en planilla antes de la promulgación de la Ley 438. Crea el SUCGS como sistema de destino, mantiene edad 57 M y 62 H, sin aumento ahora y con revisión actuarial en seis años, aporte estatal obligatorio US$ 966 millones/año (Ley 462, 18 mar 2025).

País	Reforma	Qué hace en el tercer ciclo
		Nuevos desde 18 mar 2025 en SUCGS; SEBD y Mixto en transición, Mixto hasta 29 feb 2032.
Bolivia	Gestora Pública 2022–2023 (Ley 065 de 2010)	El Estado asume la administración de las cuentas individuales. Se mantiene el diseño de la Ley 065: reparto, cuentas individuales públicas, fondo solidario y Renta Dignidad de 350 bolivianos para quienes no perciben jubilación (500 en total desde enero de 2026, con 150 del PEPE) y 300 para rentistas, como pilar no contributivo. La Gestora Pública fue creada por el Decreto 2248 de 2015, inició labores parcialmente en septiembre de 2022 y plenamente en mayo de 2023.
Colombia	Ley 2381 de 2024	Cuatro pilares con el mismo nombre que en Perú: Solidario, Semicontributivo, Contributivo y Voluntario. Pilar contributivo complementario posiblemente desde abril de 2027: RPM y RAIS dejan de ser excluyentes y se complementan en un solo pilar, umbral 2,3 salarios mínimos a prima media, excedente hasta 25 salarios mínimos a ahorro individual. Sentencia C-264 de 2026, vigencia prevista abril de 2027, posible.
Perú	Ley 32123 de 2024	Neoestructural declarada y paralela en funcionamiento. Cuatro pilares con el mismo nombre que en Colombia. Pilar contributivo paralelo: capitalización y reparto van a continuar siendo paralelos, SNP y SPP coexisten en paralelo bajo marco común, sin integración contributiva plena y sin cuentas nocionales en la ley aprobada. Pensión mínima S/ 600, Pensión 65 extendida, reglamento DS 189-2025-EF (5 sep 2025, vigente 6 sep 2025), afiliación obligatoria 18 años desde 1 jun 2027.
Chile	Ley 21.735 de 2025	Sistema mixto solidario y contributivo, Seguro Social Previsional, aporte empleador 8,5% gradual en 9 años, ampliable a 11: 4,5% a cuenta individual + 4% a Seguro Social (2,5% SIS y compensación + 1,5% rentabilidad protegida). Compensación por Expectativa de Vida y Beneficio por Años Cotizados, PGU hasta $250.000 gradual (82+ sep 2025, 75+ sep 2026, 65+ sep 2027). Promulgada 20 mar 2025, publicada 26 mar 2025.

Cuadro 42. Reformas neoestructurales del tercer ciclo: modelo implementado y puntos principales

País y reforma	Modelo implementado	Puntos principales
México, 2024 (2020 en capítulo 7)	Fondo solidario + capitalización; en la práctica, mixto (continuidad de la re-reforma de 2020)	Fondo de Pensiones para el Bienestar: complementa hasta 100% del último sueldo, con tope de 16.777 pesos en 2024, 17.885,85 pesos en 2026. Corte Suprema, agosto de 2026, avala su constitucionalidad. La re-reforma de 2020

País y reforma	Modelo implementado	Puntos principales
		(aporte 6,5% a 15%, semanas 1.250 a 750) es segundo ciclo.
Panamá, Ley 438 de 2024 y Ley 462 de 2025	Capitalización con garantía solidaria como sistema de destino, en transición, y aporte estatal	Bono permanente 140 balboas/año (50 abr, 50 ago, 40 dic) para quienes estaban en planilla antes de la promulgación de la Ley 438. Crea el SUCGS como sistema de destino. Mantiene edad 57 M / 62 H, sin aumento ahora y con revisión actuarial en seis años. Aporte estatal obligatorio US$ 966 millones/año. Pensión Garantizada Solidaria de al menos B/. 265,00 y valor mínimo universal B/. 144,00. Nuevos afiliados desde 18 mar 2025 en SUCGS; SEBD y Mixto en transición, Mixto hasta 29 feb 2032.
Perú, Ley 32123 de 2024	Neoestructural declarada y paralela en funcionamiento. Sistema único SIPP, cuatro pilares con el mismo nombre que en Colombia; pilar contributivo paralelo, no complementario.	Pilar 1 no contributivo (Pensión 65 extendida); Pilar 2 semicontributivo; Pilar 3 contributivo paralelo: SNP de reparto y SPP de capitalización continúan siendo paralelos, la persona pertenece a uno u otro, no a los dos; Pilar 4 voluntario. Pensión mínima S/ 600. Sin cuentas nocionales en la ley aprobada. Reglamento DS 189-2025-EF; afiliación obligatoria 18 años desde 1 jun 2027. Ley vigente desde 6 sep 2025.
Chile, Ley 21.735 de 2025	Sistema mixto, solidario y contributivo, con Seguro Social Previsional	Afiliado mantiene 10% a cuenta individual. Empleador suma 8,5% gradual en 9 años, ampliable a 11: 4,5% a cuenta individual y 4% a Seguro Social (2,5% SIS y compensación + 1,5% rentabilidad protegida). PGU hasta $250.000 gradual (82+ sep 2025, 75+ sep 2026, 65+ sep 2027).
Colombia, Ley 2381 de 2024	Sistema de Protección Social Integral, cuatro pilares con el mismo nombre que en Perú, contributivo complementario desde abril de 2027	Pilar Solidario, Pilar Semicontributivo, Pilar Contributivo y Pilar Voluntario. Pilar contributivo: RPM y RAIS complementarios en un solo pilar posiblemente desde abril de 2027, no excluyentes. Umbral 2,3 salarios mínimos: hasta ahí Prima Media en Colpensiones, excedente hasta 25 salarios mínimos a Ahorro Individual. Compensación de 50 semanas por hijo, hasta 150. Sentencia C-264 de 2026: exequible por vicios de procedimiento, vigencia prevista abril de 2027, posible.
Uruguay, Ley 20.130 de 2023, reforma del tercer ciclo	Mixto de tres pilares	Edad de 60 a 65 años, gradual según nacimiento: 65 años para nacidos en 1977 en adelante, aplicación plena en 2042. Pilar 1 solidaridad BPS, Pilar 2 ahorro AFAP, Pilar 3 voluntario. Endurece parámetros y combina pilares a la vez. Proyecto de 2026: retiro anticipado desde 60 años con 30 años de servicios, en comisión especial desde el 10 de noviembre de 2026, sin aprobación al 25 de noviembre de 2026.
Bolivia, Gestora Pública 2023 (Ley 065 de 2010)	Reparto + cuentas individuales públicas + solidario	El Estado asume las cuentas individuales, sin cambiar el diseño. La Gestora Pública fue creada por el Decreto 2248 de 2015, inició labores parcialmente en septiembre

País y reforma	Modelo implementado	Puntos principales
		de 2022 y plenamente en mayo de 2023. Renta Dignidad de 350 bolivianos para quienes no perciben jubilación (500 en total desde enero de 2026, con 150 del PEPE) y 300 para rentistas, como pilar no contributivo. Tensión abierta: déficit creciente y sin estudio actuarial desde 2015.

Cuadro 43. Reformas 2019 a 2026: sentido del cambio y tensión abierta

País	Reforma principal	Sentido del cambio	Tensión abierta
Chile	PGU 2022 y Ley 21.735 de 2025	De sustitutivo a mixto con seguro social y mayor cotización del empleador (total 18,5% en régimen: 10% trabajador + 8,5% empleador)	Sostener el financiamiento del nuevo pilar solidario sin volver a la protesta
Colombia	Ley 2381 de 2024, de paralelo a integral con contributivo complementario	Integración en un sistema de cuatro pilares	Costo fiscal proyectado, en valor presente acumulado, 94% a 166% del PIB, 2024–2100, según Clavijo, y demanda constitucional
Perú	Ley 32123 de 2024 y reglamento 2025	Mantiene paralelo, añade pilares no contributivo y semicontributivo	Descapitalización por retiros y falta de estudio actuarial
Uruguay	Reforma 2023, Sistema Previsional Común	Mantiene mixto, converge regímenes y sube edad a 65 gradual, aplicación plena en 2042	Déficit del pilar público y presión fiscal; plebiscito 2024 rechazado
México	Re-reforma 2020 y Fondo de Bienestar 2024	Expansión de pensión universal y pensión mínima garantizada	Costo fiscal de largo plazo y opción por beneficio definido
Costa Rica	Reforma Reglamento IVM 2021, vigente desde 11 ene 2024	Paramétrica: endurece retiro anticipado y base de cálculo	Gasto alto (7,7% del PIB en 2022) y presión calificada como alta por CEPAL
El Salvador	Ley Integral 2022	Aumenta pensiones y cotización en 1 punto (15% a 16%)	Préstamos del fideicomiso (1.720 M USD) y deuda de transición (10.116 M USD, cifras de 2024). Deuda con el Fondo de Pensiones: 11.874,74 M USD a septiembre de 2026
Bolivia	Gestora Pública 2023	Estado asume cuentas individuales	Déficit creciente y sin estudio actuarial desde 2015
Panamá	Ley 438 de 2024 y Ley 462 de 2025	De subsistemas a Sistema Único de Capitalización con Garantía Solidaria como sistema de destino	Sostener el sistema de destino sin nuevos ajustes en la revisión actuarial a seis años
Rep. Dominicana	Sistema segmentado sin re-reforma	Pensión no contributiva solo como piloto (2,8% en 2023)	Baja cobertura no contributiva y regímenes separados
Venezuela	Colapso del sistema	Pensión base 130 bolívares (0,23 USD en junio de 2026) + complemento 70 USD mensuales por Patria, que no es pensión	Sin reserva y con poder de compra de la pensión base desaparecido
Argentina	Cobertura casi total por expansión semi y no contributiva; gasto casi 12% del PIB en 2020	Hacia dos pilares: universal básica + contributivo proporcional	Desigualdad horizontal y coexistencia de regímenes especiales

País	Reforma principal	Sentido del cambio	Tensión abierta
Brasil	Ley 15.077 de 2024, biometría para el BPC	Paramétrica: mantiene el reparto y ajusta la prestación asistencial	Sostener el reparto con presión fiscal y envejecimiento
Paraguay	Ley 7446 de 2024 (IPS) y Ley 7633 de 2026 (Caja Fiscal)	Paramétrica dentro del reparto, sin cambio de modelo	Sostener la Caja Fiscal con sectores deficitarios y gobernanza del IPS

8.5.1 Chile, 2025: sistema mixto con seguro social

Chile aprobó en 2025 una ley que crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones, Solidario y Contributivo. La reforma fue aprobada por el Congreso el 29 de enero de 2025, como Ley 21.735, promulgada el 20 de marzo y publicada en el Diario Oficial el 26 de marzo de 2025.[83,130,131] La reforma es significativa porque Chile fue el país que introdujo la capitalización individual en 1981. El tercer ciclo, en Chile, no suprime la capitalización, sino que la integra en un sistema mixto con un componente solidario y contributivo.[130,131] Chile pasa así de una reforma que consolidó un único componente de capitalización individual a un sistema mixto con más de un componente obligatorio. El cambio no es solo añadir solidaridad por fuera, sino redefinir lo contributivo.[6]

Arquitectura: Seguro Social y PGU

Se crea el Seguro Social Previsional, que afilia, registra y administra la Compensación por Expectativa de Vida, el Beneficio por Años Cotizados y el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.[130,131] La reforma aumenta las pensiones contributivas a través del seguro social más los beneficios no contributivos, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias.[130,131] Además, se establecen licitaciones periódicas del 10% de afiliados a las Administradoras de Fondos de Pensiones.[130,131] El Seguro Social es, en ese diseño, el lugar donde se colectiviza el riesgo dentro de lo contributivo: compensa expectativa de vida y años cotizados con reglas comunes, en lugar de dejar la diferencia a la cuenta individual o a la asistencia posterior.[6]

Pensión Garantizada Universal: montos y cobertura

La PGU se fortalece hasta 250.000 pesos base, según la Ley 21.735: desde el 1 de septiembre de 2025 para 82 años o más, desde el 1 de septiembre de 2026 para 75 años o más, y, ya fuera del periodo que cubre este capítulo, desde el 1 de septiembre de 2027 para todos los beneficiarios, según lo programado. Con reajuste por IPC, el máximo vigente llegó a 250.275 pesos en febrero de 2026.[130,131] En cobertura, la reforma no busca ampliar población cubierta, porque la PGU ya tiene la cobertura detallada en 8.3: 90% legal y 79,7% efectiva en 2023. Sin perjuicio de ello, algunos sectores se incorporan: se garantiza acceso a PGU y a Aporte Previsional Solidario de Invalidez para beneficiarios de leyes reparatorias por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, y acceso a PGU para Montepiados y Montepiadas de las Fuerzas Armadas, más personal de Orden y Seguridad.[130,131]

Aportes: 10% más 8,5% del empleador

En materia de aportes, la reforma mantiene la cotización de la persona afiliada y añade una cotización del empleador. La persona afiliada mantiene su cotización del 10% actual a su cuenta de capitalización individual. Las nuevas cotizaciones, de cargo del empleador, suman 8,5% de la remuneración imponible: 7% nuevo más 1,5% ya destinado al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. Destino del 8,5%: 4,5% va directamente a la cuenta individual y 4% va al Seguro Social Previsional. Dentro del 4% del Seguro Social: 2,5% para Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y compensación para mujeres, y 1,5% para cotización con

rentabilidad protegida.[130,131] El aumento se aplica de manera gradual desde agosto de 2025, con un primer 1%, en 9 años, ampliable a 11. En régimen, la tasa total para pensiones es 18,5%.[130,131]

Género: compensación y años cotizados

En materia de género, la reforma chilena introduce dos instrumentos. El primero es la Compensación por Expectativa de Vida, conocida como bono tabla, que enfrenta la brecha de género en las pensiones de mujeres respecto de los hombres, en igual condición de edad, 65 años, y la misma historia de cotizaciones, compensando el efecto de las tablas de mortalidad diferenciadas, con un monto mínimo de 0,25 UF mensuales.[130,131] El segundo es el Beneficio por Años Cotizados, conocido como bono garantía, que mejora las pensiones actuales y las de quienes jubilen en los próximos años, con un beneficio de 0,1 UF por año cotizado, con tope de 25 años, 2,5 UF mensuales.[130,131] Los pagos del Beneficio por Años Cotizados y de la Compensación por Expectativa de Vida comenzaron desde enero de 2026.[130,131] La compensación por expectativa de vida opera como paso hacia tablas sin discriminación por sexo: una mujer con el mismo ahorro y el mismo grupo familiar no debería recibir una pensión menor por vivir, en promedio, más años.[6] La tensión abierta es sostener el financiamiento del nuevo pilar solidario sin volver a la protesta que originó la demanda de pensiones dignas.[130,131]

8.5.2 Colombia: cuatro pilares con reparto y ahorro integrados

Colombia aprobó en julio de 2024 la Ley 2381, que crea el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, con cuatro pilares con el mismo nombre que en Perú: Pilar Solidario, Pilar Semicontributivo, Pilar Contributivo y Pilar de Ahorro Voluntario. La coincidencia de nombres no implica identidad de diseño. La diferencia está en el pilar contributivo.[97,99] Colombia recorre los tres ciclos: primer ciclo, Ley 100 de 1993, en pensiones vigente desde el 1 de abril de 1994, paralelo, y paramétricas del primer ciclo, la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005, dentro del mismo paralelo; segundo ciclo, Ley 1328 de 2009, paramétrica solo para el RAIS; tercer ciclo, Ley 2381 de 2024, que posiblemente entrará en vigencia en abril de 2027, que pasa de paralelo excluyente a contributivo complementario. Un mismo país en los tres ciclos, con reformas distintas en cada ciclo.[97,98]

Arquitectura: cuatro pilares

La arquitectura expresa las características del tercer ciclo: lo solidario y lo semicontributivo sostienen a quienes no cotizaron o cotizaron de manera insuficiente; lo contributivo integra reparto y ahorro en un solo pilar, en lugar de enfrentarlos como sistemas excluyentes; y lo voluntario permite ampliar la protección.[97] En el pilar contributivo, posiblemente a partir de abril de 2027, el Régimen de Prima Media y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad dejarán de ser sistemas excluyentes y pasarán a ser complementarios dentro de un solo pilar contributivo. Las cotizaciones correspondientes a ingresos de hasta 2,3 salarios mínimos van al Componente de Prima Media administrado por Colpensiones, y el excedente hasta 25 salarios mínimos va al Componente Complementario de Ahorro Individual. La misma persona pertenece a los dos componentes a la vez, no elige uno u otro.[97] Esa es la forma colombiana de lo mixto: un piso no contributivo, un componente contributivo de seguro social y un componente complementario de ahorro individual, con reparto y capitalización como componentes complementarios y no como sistemas excluyentes.[6,74]

La Sentencia C-264 de 2026 (Corte Constitucional colombiana)

El 25 de agosto de 2026, la Corte Constitucional dictó la Sentencia C-264 de 2026, con ponencia de la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera. La Corte declaró exequible, exclusivamente por los vicios de procedimiento examinados, la mayor parte del articulado, y devolvió a la plenaria de la Cámara de Representantes nueve disposiciones, inciso 4 del artículo 11, artículo 14, literal k del artículo 19, parágrafo transitorio del artículo 23, totalidad del artículo 36, inciso 2 del artículo 63, numeral 5 del artículo 84, inciso 1 del artículo 92 y totalidad del artículo 93, más una proposición para un artículo nuevo, para subsanar vicios de trámite en 30 días hábiles.[98] La Corte fijó la entrada en vigencia de las disposiciones declaradas exequibles para el 1 de abril de 2027. La entrada efectiva es posible, no segura: depende de la subsanación pendiente. La sentencia resolvió solo los vicios de procedimiento, no el fondo de la reforma, por lo que otras demandas sobre el contenido siguen su curso.[98]

Cobertura, financiamiento y tensión fiscal

La ley amplía la cobertura con los pilares solidario y semicontributivo. Esa ampliación es legítima: hay adultos mayores que el sistema contributivo no alcanza a cubrir. Solo se sostiene si está financiada con recursos presupuestales explícitos, si el fondo de ahorro se preserva como reserva y si el umbral y los parámetros se ajustan en el tiempo.[97] La tensión fiscal se expresa en la estimación citada en la literatura sobre el caso colombiano: el costo fiscal proyectado, en valor presente acumulado, entre 94% y 166% del PIB entre 2024 y 2100, según Clavijo, una estimación que depende de supuestos sobre cobertura, suficiencia y crecimiento, y que no es una cifra definitiva, sino el rango que ordenó el debate sobre financiamiento.[151] La tensión institucional es la demanda constitucional y la subsanación ordenada por la Corte.[98]

8.5.3 Perú: mismo nombre de pilares, diseño distinto

Perú aprobó en septiembre de 2024 la Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, con cuatro pilares con el mismo nombre que en Colombia. La ley crea el Sistema Integral Previsional Peruano, SIPP, como un sistema único, universal, igualitario e inclusivo, que armoniza el Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones en una estructura multipilar.[99,100] El sistema tendrá cuatro pilares: Pilar 1, No Contributivo, para quienes no han podido cotizar; Pilar 2, Semicontributivo, para quienes han contribuido parcialmente y necesitan un complemento; Pilar 3, Contributivo, basado en las cotizaciones; y Pilar 4, Voluntario, para contribuciones adicionales opcionales.[99,100]

Neoestructural declarada y paralela en funcionamiento

La ley peruana declara un sistema único e integrado. En lo sustancial, Perú es neoestructural declarada y paralela en funcionamiento: en el pilar contributivo, los dos sistemas, capitalización y reparto, van a continuar siendo paralelos. El Sistema Nacional de Pensiones, de reparto, y el Sistema Privado de Pensiones, de capitalización, coexisten como regímenes que funcionan en paralelo y no como componentes complementarios dentro de un mismo pilar contributivo. La persona afiliada pertenece a uno u otro, no a los dos a la vez.[99,100] Esa es la diferencia sustantiva con Colombia: en Colombia, posiblemente a partir de abril de 2027, el Régimen de Prima Media y el Régimen de Ahorro Individual serán complementarios dentro de un solo pilar contributivo; en Perú, el Sistema Nacional y el Sistema Privado coexisten en paralelo bajo un marco común, sin integración contributiva plena. Por eso la clasificación completa de Perú es neoestructural declarada y paralela en funcionamiento.[99,100] Perú muestra así que compartir el nombre de los pilares no implica compartir el esquema: el paralelo mantiene dos sistemas excluyentes bajo un marco

común, mientras lo mixto exigiría componentes complementarios. La discusión sobre cuentas nocionales, que no quedó en la ley aprobada, ilustra que los esquemas intermedios se discuten como alternativa entre el beneficio definido y la contribución definida, no como un añadido técnico.[6]

Qué no crea la ley: cuentas nocionales

La Ley 32123 no crea cuentas nocionales. La mención a cuentas nocionales corresponde a propuestas y debates previos, no a la ley aprobada. En la ley aprobada, el Sistema Nacional sigue siendo de beneficio definido, reparto, y el Sistema Privado de capitalización individual, en paralelo bajo un marco común. La Ley 32123, promulgada y publicada el 24 de septiembre de 2024, entró en vigencia al día siguiente de la publicación de su reglamento. El reglamento, Decreto Supremo 189-2025-EF, publicado el 5 de septiembre de 2025, entró en vigencia el 6 de septiembre de 2025. La afiliación obligatoria de quienes cumplen 18 años rige desde el 1 de junio de 2027.[99,100] Con ese diseño, la ley busca que las prestaciones sean proporcionales a las cotizaciones y que la pensión mínima y la prohibición de retiros en etapa activa formen parte del mismo sistema. No hay cuentas nocionales en la ley aprobada.[99,100]

Administración, pensión mínima y retiros

El nuevo sistema peruano estará integrado por el Sistema Nacional, administrado por la Oficina de Normalización Previsional, y por el Sistema Privado, gestionado por administradoras de fondos y nuevos operadores, y supervisado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.[99,100] La reforma incluye pensión mínima de 600 soles mensuales, con 240 aportes, 20 años, y sin haber retirado de la cuenta individual de capitalización desde la vigencia de la Ley 32123, salvo excepciones previstas en la ley. Incluye prohibición de retiros extraordinarios de fondos del Sistema Privado de Pensiones desde la vigencia de la ley. El retiro del 95,5% al momento de la jubilación quedó eliminado para nuevos afiliados y menores de 40 años. Incluye extensión y mejora de Pensión 65, no contributiva.[99,100] La tensión abierta es la descapitalización por retiros y la falta de estudio actuarial que acompañe la transición, señaladas en la literatura sobre el caso peruano.[99,100,152]

8.5.4 Uruguay, 2023: endurecer y mezclar

Uruguay aprobó en 2023 una de las reformas más exigentes en parámetros de la región. La Ley 20.130 subió la edad de jubilación de 60 a 65 años de forma gradual según el año de nacimiento: 61 años para los nacidos en 1973, 62 para los nacidos en 1974, 63 para los nacidos en 1975, 64 para los nacidos en 1976 y 65 años para los nacidos en 1977 en adelante.[79,134] Por tanto, la aplicación plena del nuevo requisito de 65 años corresponde a quienes nacieron en 1977 y cumplen 65 años en 2042, y las primeras jubilaciones bajo el nuevo esquema se otorgarán en 2034, cuando los nacidos en 1973 cumplan 61 años.[134]

Tres pilares y edad gradual

La exigencia no reside solo en la edad. Reside en que la reforma combina, en un sistema mixto de tres pilares, la solidaridad intergeneracional, el ahorro individual y el ahorro voluntario. El primer pilar, de solidaridad intergeneracional, reparto, está a cargo del Banco de Previsión Social. El segundo pilar, de ahorro individual obligatorio, está a cargo de las AFAP, desde 1996. El tercer pilar, de ahorro voluntario, completa el sistema.[134] Uruguay muestra, en el tercer ciclo, que endurecer parámetros y construir un sistema mixto no son opciones excluyentes, sino complementarias: la edad sube para sostener el financiamiento y los pilares se combinan para sostener la cobertura. Aunque Uruguay ya tenía un sistema mixto desde 1996, la reforma de 2023 se considera neoestructural porque no se limita a subir la edad:

ordena el sistema en tres pilares con funciones distintas, converge regímenes y combina solidaridad intergeneracional, ahorro individual y ahorro voluntario en un mismo sistema.[134] La gradualidad según año de nacimiento es, en ese diseño, una forma de flexibilidad: el ajuste se incorpora por regla, sin un salto que rompa la confianza, y permite evaluar la transición mientras se aplica.[6]

Retiro anticipado en discusión y plebiscito

El 12 de octubre de 2026 el Consejo de Ministros aprobó enviar al Parlamento un proyecto para crear una causal de retiro anticipado a partir de los 60 años con 30 años de servicios, remitido a la Asamblea General el 16 de octubre de 2026.[134] El 10 de noviembre de 2026 la Cámara de Diputados creó una comisión especial de 13 miembros con 120 días para estudiarlo, con plazo hasta el 10 de marzo de 2027. La comisión sesionó por primera vez el 24 de noviembre de 2026 y definió las primeras delegaciones: el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, citados para el 7 de diciembre, además del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Banco de Previsión Social y la comisión de expertos que redactó la Ley 20.130. La Coalición Republicana se opone a la creación de la causal. Al 25 de noviembre de 2026 el proyecto seguía en trámite, sin aprobación ni vigencia, y la edad general seguía siendo 65 años.[134] La reforma mantiene el sistema mixto, converge regímenes y sube la edad, con la tensión abierta del déficit del pilar público y la presión fiscal. En 2024, un plebiscito que proponía revertir parte de la reforma fue rechazado, lo que dejó vigente el diseño de la Ley 20.130 y abierta la discusión sobre retiro anticipado.[134,153]

8.5.5 México: más aporte empresarial y fondo solidario

México reformó en dos pasos, 2020 y 2024. Primero subió el aporte total de 6,5% a 15%, más cuota social del Estado. El aporte patronal sube de 5,15% a 13,875%, gradual de 2023 a 2030. El aporte del trabajador es 1,125%. Bajó de 1.250 semanas a 750 semanas en 2021, más 25 semanas por año hasta 1.000 semanas en 2031. En 2026 son 875 semanas.[105,132] La reforma de 2020 es re-reforma de segundo ciclo según Mesa-Lago (2022), que cierra el segundo ciclo; la de 2024 pertenece al tercer ciclo.[105] México continuó con el régimen de ahorro o capitalización administrado por las AFORE, pero los cambios paramétricos fueron mayores: subida del aporte total, baja de las semanas exigidas y garantía del Fondo hasta 100% del último sueldo con tope, por lo que la reforma se considera neoestructural.[105,132]

El Fondo de Pensiones para el Bienestar

El segundo paso, en 2024, creó el Fondo de Pensiones para el Bienestar: si el fondo privado otorga una pensión baja, el Estado pone la diferencia para que llegue a 100% del último sueldo, con tope. El tope al crear el Fondo fue de 16.777 pesos mexicanos, en 2024. El tope en 2026 es de 17.885,85 pesos, salario promedio del IMSS.[132] El Fondo se financia, entre otras fuentes, con recursos de cuentas individuales inactivas de trabajadores de 70 años o más en el IMSS y de 75 años o más en el ISSSTE, sin relación laboral activa, y con recursos del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado, entre otras fuentes previstas en la ley.[132] El Fondo opera como redistribución por fuera de lo contributivo, con financiamiento público, que complementa una pensión contributiva insuficiente. Su sostenibilidad depende de que ese complemento esté financiado con recursos explícitos y no se convierta en corrección permanente de un contributivo que no colectiviza riesgos por dentro.[6]

La Corte Suprema de México, agosto de 2026

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 12 de agosto de 2026, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 116/2024, avaló la constitucionalidad del Fondo y precisó que la transferencia de

cuentas inactivas no es confiscación ni expropiación, porque los recursos siguen siendo propiedad de los trabajadores o sus beneficiarios y pueden reclamarse.[132] La reforma mexicana combina expansión de pensión universal y pensión mínima garantizada, con la tensión abierta del costo fiscal de largo plazo y la opción por beneficio definido que implica el complemento al 100% del último sueldo.[132,154]

8.5.6 Panamá: capitalización con garantía solidaria como sistema de destino, en transición

Panamá reformó con dos leyes, 2024 y 2025. En 2024, la Ley 438 creó un bono permanente para jubilados y pensionados de la Caja de Seguro Social. El bono es de 140 balboas al año, distribuidos en 50 balboas en abril, 50 balboas en agosto y 40 balboas en diciembre, y aplica a quienes ya estaban en planilla antes de la promulgación de la Ley 438 de 2024.[133]

En marzo de 2025, la Ley 462 reformó la Caja de Seguro Social: crea el Sistema Único de Capitalización con Garantía Solidaria como sistema de destino, mantiene la edad en 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres, sin aumento ahora y con revisión actuarial en seis años, fortalece el componente de capitalización individual y obliga al Estado a un aporte anual obligatorio de 966 millones de dólares para sostener el sistema (Ley 462, 18 de marzo de 2025). Los nuevos afiliados desde esa fecha entran directo al SUCGS; el Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido y el Subsistema Mixto coexisten en transición, y el Mixto solo se mantiene para quienes no optaron por cambiarse y soliciten pensión hasta el 29 de febrero de 2032. Aunque mantiene la edad en 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres sin aumento, la reforma de 2025 se considera neoestructural porque crea un sistema único de destino, el SUCGS, que sustituye a los subsistemas SEBD y Mixto, y ordena la capitalización con garantía solidaria y aporte estatal obligatorio en un mismo sistema.[82,133]

Garantía solidaria y aporte estatal

El SUCGS incluye un Componente Solidario No Contributivo, con valor mínimo universal de 144,00 balboas, y una Pensión Garantizada Solidaria de al menos 265,00 balboas mensuales.[133] La reforma llegó después de un Diálogo Nacional en 2022 que intentó reformar un sistema deficitario y cerrado, con reserva agotada en 2024 y déficit creciente proyectado, según la literatura sobre el caso panameño, y con el informe actuarial de la OIT que advirtió sobre la sostenibilidad del sistema previo.[133,155] La garantía solidaria y el aporte estatal anual colocan la colectivización en el centro del sistema de destino: el componente solidario no es un añadido, sino la condición para que la capitalización no reproduzca la insuficiencia que la reforma busca corregir.[6] La tensión abierta es si el aporte estatal anual, la garantía solidaria y la capitalización logran sostener el sistema de destino sin recurrir a nuevos ajustes paramétricos en la revisión actuarial de seis años.[133]

8.5.7 El Salvador: corregir suficiencia, costo y gobernanza

El Salvador aprobó la Ley Integral del Sistema de Pensiones, Decreto 614, el 20 de diciembre de 2022; se publicó el 21 de diciembre de 2022 y entró en vigencia el 30 de diciembre de 2022. Mantuvo el Sistema de Capitalización, subió las pensiones en torno a 30%, bajó la comisión que cobran las administradoras y creó el Instituto Salvadoreño de Pensiones, que administra el sistema. Pensión mínima: 400 dólares, fijada por la ley. Antes era 304,17 dólares. El aumento efectivo es de 31,5%, que la ley presenta de forma redondeada como 30%. Pensión máxima: 3.000 dólares. La cotización total para pensiones es 16%.[136] La comisión administradora bajó a 1% del salario. Antes, ese 1,9% incluía el pago del seguro de invalidez y sobrevivencia; ahora, el 1% es comisión líquida para las AFP.[136]

Suficiencia, costo y gobernanza

La reforma no cambia el modelo, pero lo corrige en tres puntos: suficiencia, con la subida de la pensión mínima; costo, con la bajada de la comisión; y gobernanza, con la creación de un instituto público que administra el sistema.[136] La tensión abierta es el financiamiento: préstamos del fideicomiso por 1.720 millones de dólares y deuda de transición por 10.116 millones de dólares, cifras de 2024 según la literatura sobre el caso salvadoreño, que muestran que la corrección de suficiencia y costo se hizo con endeudamiento y con pasivos de transición que siguen gravitando sobre el sistema. A septiembre de 2026, la deuda con el Fondo de Pensiones ascendía a 11.874,74 millones de dólares.[136,156] La corrección mejora suficiencia y costo sin redefinir lo contributivo: mantiene la capitalización individual como base y corrige por fuera, con endeudamiento y pasivos de transición. La pregunta que deja abierta es si esa corrección, sin mayor colectivización dentro de lo contributivo, sostiene la suficiencia sin trasladar el costo al fisco.[6]

8.5.8 Argentina: cobertura casi total, con moratoria cerrada

Argentina mantuvo el reparto puro desde 2008, con el Sistema Integrado Previsional Argentino y la Pensión Universal para el Adulto Mayor como piso para personas sin 30 años de aportes.[137,138] La Ley 27.705 de 2023, Plan de Pago de Deuda Previsional, permitió regularizar aportes faltantes mediante moratoria. El cierre de adhesiones para quienes ya tenían edad jubilatoria se produjo en marzo de 2025; en julio de 2025 se sancionó una prórroga, y el Decreto 534/2025 la vetó en su totalidad. El acceso posterior para quienes no alcanzan 30 años queda por la PUAM, con 65 años y 80% del haber mínimo.[137,138]

Cobertura, gasto y regímenes especiales

La cobertura argentina es casi total por expansión semi y no contributiva, con gasto en pensiones cercano a 12% del PIB en 2020, y con una dirección hacia dos pilares: universal básica más contributivo proporcional.[137,138] La tensión abierta es la desigualdad horizontal y la coexistencia de regímenes especiales, que hacen que personas con historias similares reciban pensiones distintas según el régimen al que pertenezcan, y que el sistema combine un piso casi universal con beneficios contributivos muy desiguales.[137,138] El Fondo de Garantía de Sustentabilidad, que llegó a su máximo en 2017 y cayó a abril de 2020, muestra que la reserva no sustituye al financiamiento corriente cuando el gasto crece y la recaudación se estanca.[137]

8.5.9 Costa Rica: paramétrica dentro del mixto

Paramétrica dentro del mixto

Costa Rica mantuvo el sistema mixto desde 1995 y 2001, con el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de reparto, el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias de capitalización y el Fondo de Capitalización Laboral.[139] La reforma del Reglamento del IVM, aprobada el 14 de diciembre de 2021, publicada el 11 de enero de 2022 y vigente desde el 11 de enero de 2024, cambió la base de cálculo a los 300 mejores salarios de toda la vida laboral, eliminó la jubilación anticipada para los hombres y mantuvo para las mujeres 63 años con 405 cuotas, con cambios en la prima del IVM desde el 1 de enero de 2026.[139] La reforma es paramétrica: endurece el retiro anticipado y la base de cálculo dentro del mismo modelo mixto, sin cambiar de modelo.[139] La tensión abierta es el gasto alto, 7,7% del PIB en 2022, con presión calificada como alta por la CEPAL, y la necesidad de sostener la suficiencia sin elevar de nuevo el costo sobre la nómina formal.[139,157]

8.5.10 Brasil: reparto con ajuste paramétrico y biometría

Reparto, Enmienda 103 y biometría

Brasil se mantuvo en reparto en todo el periodo. La Enmienda Constitucional 103 de 2019, promulgada el 12 de noviembre de 2019 y vigente desde el 13 de noviembre de 2019, fue la reforma paramétrica mayor del cierre del segundo ciclo y se cuenta en el periodo anterior, por ser año de transición, en el Cuadro 34 del capítulo anterior.[140] En el tercer ciclo, la Ley 15.077 de 2024 introdujo la biometría obligatoria para el Beneficio de Prestación Continuada, prestación asistencial para personas mayores y con discapacidad en situación de pobreza, regulada por la Ley Orgánica de Asistencia Social de 1993 y ajustada por la Ley 15.077.[140] Brasil mantuvo el Régimen General de Previsión Social de reparto, los regímenes propios para servidores y la previsión complementaria voluntaria.[140]

8.5.11 Bolivia: reparto, cuentas públicas y Renta Dignidad

Gestora Pública y déficit

Bolivia mantuvo la Ley 065 de 2010, con estatización de la administración, cierre de las AFP privadas, creación de la Gestora Pública, mantenimiento de cuentas individuales, fondo solidario, fracción solidaria y bono por hijo, y con la Renta Dignidad creada en 2008, de 350 bolivianos para quienes no perciben jubilación y 300 para rentistas, y de 500 en total para quienes no perciben jubilación desde enero de 2026, con 150 del Programa Extraordinario de Protección y Equidad (PEPE), por el Decreto Supremo 5503, como pilar no contributivo.[141] La ley que hizo el gran cambio es de 2010: contempló que una entidad pública administrara el régimen de ahorro o capitalización que Bolivia tenía desde 1997. La Gestora Pública fue creada por el Decreto 2248 de 2015; inició labores parcialmente en septiembre de 2022 y plenamente en mayo de 2023, con lo que el Estado pasó a administrar directamente el ahorro individual, sin cambiar el diseño: reparto, cuentas públicas y componente solidario.[141,158] La tensión abierta es el déficit creciente y la ausencia de estudio actuarial actualizado desde 2015, señalada en la literatura sobre el caso boliviano, que deja sin base pública la discusión sobre suficiencia y sostenibilidad.[141,158]

8.5.12 Paraguay: paramétricas dentro del reparto

Paramétricas dentro del reparto

Paraguay mantuvo el reparto en todo el periodo. La Ley 7446 de 2024, del Instituto de Previsión Social, ajustó aporte y gobernanza dentro del reparto.[142] La Ley 7633 de 2026, del 18 de marzo de 2026, de la Caja Fiscal, fijó aporte de 16% para sectores superavitarios y 19% para deficitarios, jubilación extraordinaria a los 57 años y ordinaria a los 62 años, salvo para los docentes, que quedaron en 53 años para la extraordinaria y 58 para la ordinaria, y reajuste por salario mínimo, con aporte estatal.[142] La Pensión Alimentaria, Ley 3728 de 2009, se mantuvo como pilar no contributivo.[142] Las leyes paraguayas son paramétricas dentro del reparto, sin cambio de modelo.[142]

8.5.13 Venezuela: cobertura ampliada, pensión destruida en valor real

En Venezuela, el régimen general del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales exige 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres, y 750 semanas cotizadas, para la pensión de vejez.[96] La Gran Misión en Amor Mayor, creada por Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley 8.694, publicado en Gaceta Oficial 39.819 del 13 de diciembre de 2011, abrió la pensión a adultos mayores que no habían logrado cotizar. Para ellos el requisito era cumplir la edad, 55 años las mujeres, 60 años los hombres, vivir en hogares con ingresos

inferiores al salario mínimo y no recibir otra pensión del Seguro Social, sin necesidad de haber cotizado. La pensión se homologó al salario mínimo vigente en ese momento. La medida amplió la cobertura a personas que, de otro modo, no habrían tenido pensión.[96]

Pensión base congelada: 130 bolívares

La pensión base está homologada al salario mínimo. Como el salario mínimo quedó congelado en 130 bolívares mensuales desde marzo de 2022, la pensión base también quedó en 130 bolívares. En ese momento, esos 130 bolívares equivalían a alrededor de 30 dólares según la tasa oficial de entonces. Con la devaluación del bolívar y la inflación, su valor en dólares cayó a 0,23 dólares en junio de 2026, según el Cuadro 44.[85,96] En abril de 2026 se anunció un ingreso mínimo integral de 240 dólares para trabajadores y un ingreso integral de referencia de 70 dólares mensuales para pensionados. Ese ingreso de 70 dólares se paga como complemento por la Plataforma Patria, por separado de la pensión base. La pensión base siguió en 130 bolívares y el salario mínimo legal también siguió en 130 bolívares. La pensión, como tal, no se recuperó: lo que se anunció fue un complemento por bonos, que es discrecional y no es pensión. La pensión siguió pagándose, pero su poder de compra desapareció.[96]

Cuadro 44. Valor en dólares de la pensión base de 130 bolívares en Venezuela

Fecha	Pensión base de 130 bolívares en dólares
Marzo de 2022	Alrededor de 30
Junio de 2026	0,23

Una ley solo de financiamiento

La Ley de Protección de Pensiones, publicada en Gaceta Oficial en mayo de 2024, solo financia: aporte de 9% a cargo de las empresas, por Decreto 4952 del 16 de mayo de 2024; la ley permite hasta el 15%. No cambia la edad, 60 años los hombres y 55 las mujeres, ni el tiempo, 750 semanas.[96]

La lección: prometer sin financiar

Venezuela vivió, además, una crisis fiscal y monetaria más amplia, con hiperinflación y devaluación. Las pensiones no fueron la única causa de esa crisis. Cuando un compromiso de pago se amplía sin financiamiento sostenible, el compromiso se ajusta por la vía más costosa. La lección para los demás países es la misma: prometer sin financiar no protege, desprotege por otra vía.[95,96]

8.5.14 República Dominicana y países sin reforma mayor en el periodo

República Dominicana: segmentación y densidad

República Dominicana mantuvo la capitalización desde 2003, con AFP y reparto residual, sin cambio neoestructural en 2019 a 2026. La Comisión Bicameral estuvo en discusión entre 2021 y 2026, sin ley aprobada.[144] El sistema es segmentado, sin re-reforma, con una pensión no contributiva solo como piloto, con cobertura no contributiva de 2,8% en 2023, y con baja cobertura no contributiva y regímenes separados.[144,159] La densidad de cotización, es la tensión central: solo poco más de 20% cumpliría 30 años de aportes a los 60 años.[125]

Ecuador y Guatemala

Ecuador mantuvo el reparto del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con la Ley 2001-55 como base, y con la Ley de Justicia Laboral de 2015, sin cambio de edad general en 2019 a 2026, y con el Bono Joaquín Gallegos Lara y la Misión Mis Mejores Años como protección no contributiva.[160] Guatemala mantuvo el

reparto del IGSS, con el programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, y con el Programa Aporte Económico Adulto Mayor, Decreto 85-2005 reformado por Decreto 4-2022, de 500 quetzales mensuales.[161] En 2026, el Decreto 9-2026, aprobado el 17 de marzo de 2026 y publicado el 9 de abril de 2026, fijó una asignación de dignificación de hasta 1.000 quetzales para jubilados y pensionados del Instituto de Previsión Militar, y el Acuerdo IGSS 1571, publicado el 27 de octubre de 2026 y vigente desde el 28 de octubre de 2026, fijó un bono único de 1.000 quetzales en octubre de 2026 para pensionados del IVS, muerte accidental y trabajadores del IGSS.[161]

Honduras, Nicaragua y Cuba

Honduras mantuvo el reparto, con el Instituto Hondureño de Seguridad Social, el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio y otros regímenes, sin reforma neoestructural aprobada a noviembre de 2026. El Decreto 45-2025, numerado en 2025 y publicado el 19 de enero de 2026, fijó descuentos de 25% para la tercera edad y 35% para la cuarta edad en servicios básicos. El 29 de julio de 2026 el Congreso Nacional aprobó una reforma a la Ley Integral de Protección al Adulto Mayor que crea la Pensión Social No Contributiva, para personas adultas mayores en pobreza o vulnerabilidad sin ingresos suficientes ni cobertura de previsión o seguridad social, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y a financiarse con el Presupuesto General de 2027. A noviembre de 2026 no se localizó sanción ni publicación en La Gaceta, por lo que seguía pendiente de publicación.[162] Nicaragua mantuvo el reparto del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, con la paramétrica de 2013 como última reforma relevante y con el Decreto 03-2018 revocado antes de entrar en vigor, sin paramétrica mayor en 2019 a 2026, y con la Pensión Reducida del INSS como protección para quienes no alcanzan el requisito completo.[163] Cuba mantuvo el reparto con la Ley 105 de 2008, y con la asistencia social de la misma ley, con un anteproyecto de Código de Trabajo en debate en 2025 y 2026, sin aprobación.[164]

Ningún país vuelve a un sistema puro entendido como asistencia aislada. Todos combinan contributivo y no contributivo, con más Estado y más solidaridad; la mayoría, además, combina reparto y capitalización, pero no todos: Argentina, por ejemplo, mantiene el reparto puro con piso no contributivo. Lo que cambia es la dosis: en Colombia el pilar contributivo será complementario, en Perú el pilar contributivo seguirá siendo paralelo, en Chile se crea seguro social, en México se complementa con fondo solidario, en Panamá se garantiza con aporte estatal y en Uruguay se endurece y se mezcla.[89,92] La clasificación de cada país según si hubo cambio paramétrico o neoestructural, el modelo vigente en noviembre de 2026, los parámetros vigentes y las últimas normas se recogen, sin excepción, en los Cuadros 45 a 49.

CUADROS RESUMEN

Cuadro 45. Reformas paramétricas, 2019 a 2026: ¿hubo cambio de parámetros?

País	¿Paramétrica 2019–2026?	Qué cambió (principal)
Argentina	Sí	Ley 27.705/2023: moratoria (Plan de Pago). Cierre de moratoria 23 mar 2025 + veto Decreto 534/2025 a prórroga (Ley 27.792). PUAM queda como piso para sin 30 años.
Bolivia	No	Sin paramétrica como categoría propia en el tercer ciclo. El cambio es neoestructural: la Gestora Pública asumió las cuentas individuales en 2022–2023. Véase el Cuadro 46.
Brasil	Sí	Ley 15.077/2024: biometría obligatoria. La EC 103/2019 se cuenta en el Cuadro 34 del capítulo anterior, por ser año de transición.
Chile	No	Sin paramétrica como categoría propia en el tercer ciclo. El cambio es neoestructural: Ley 21.735 de 2025, de capitalización individual a mixto, con Seguro Social y PGU. Véase el Cuadro 46.
Colombia	No	Sin paramétrica como categoría propia en el tercer ciclo. El cambio es neoestructural: Ley 2381 de 2024, de paralelo a integral con contributivo complementario. Véase el Cuadro 46.
Costa Rica	Sí	Tercer ciclo: Reforma Reglamento IVM (14 dic 2021, publicada 11 ene 2022, entró 11 ene 2024): 300 mejores salarios, anticipada H eliminada, M 63 años/405 cuotas.
Cuba	No	Sin paramétrica aprobada 2019–2026. Anteproyecto de Código de Trabajo en debate 2025–2026, sin aprobación.
Ecuador	No	Sin cambio de edad general 2019–2026. Base sigue Ley 2001-55.
El Salvador	Sí	2022–2023 LISP (Decreto 614, aprobada 20 dic 2022, vigente 30 dic 2022): tercer ciclo.
Guatemala	No	Sin paramétrica mayor 2019–2026. IGSS IVS sigue.
Honduras	No	Sin paramétrica mayor 2019–2026.
México	No	Sin paramétrica como categoría propia en el tercer ciclo. El cambio es neoestructural: Fondo de Pensiones para el Bienestar de 2024, que complementa hasta el 100% del último sueldo, con tope. La subida del aporte de 2020 es re-reforma de segundo ciclo. Véase el Cuadro 46.
Nicaragua	No	Sin paramétrica mayor 2019–2026.
Panamá	No	Sin paramétrica como categoría propia en el tercer ciclo. El cambio es neoestructural: Ley 462 de 2025, que crea el SUCGS como sistema de destino, con garantía solidaria y aporte estatal obligatorio. El bono de la Ley 438 de 2024 es una prestación complementaria, no

País	¿Paramétrica 2019–2026?	Qué cambió (principal)
		una paramétrica contributiva. Véase el Cuadro 46.
Paraguay	Sí	Tercer ciclo: Ley 7446/2024 (IPS): ajustes aporte y gobernanza. Ley 7633/2026 (18 mar 2026, Caja Fiscal): aporte 16% sectores superavitarios / 19% deficitarios, jubilación extraordinaria 57 años / ordinaria 62 años (docentes: 53 / 58 años), reajuste por salario mínimo.
Perú	No	Sin paramétrica como categoría propia en el tercer ciclo. El cambio es neoestructural: Ley 32123 de 2024, que crea el SIPP de cuatro pilares, con pensión mínima de S/ 600 y prohibición de retiros en etapa activa dentro de la misma ley. Véase el Cuadro 46.
República Dominicana	No	Sin reforma paramétrica aprobada 2019–2026. Comisión Bicameral en discusión 2021–2026, sin ley aprobada.
Uruguay	No	Sin paramétrica como categoría propia en el tercer ciclo. El cambio es neoestructural: Ley 20.130 de 2023, que ordena el sistema en tres pilares, converge regímenes y sube la edad de 60 a 65 años de forma gradual. Véase el Cuadro 46.
Venezuela	Sí	Tercer ciclo: Ley de Protección de Pensiones (G.O. 8 may 2024): solo financiamiento, aporte 9% a cargo de las empresas (Decreto 4952, 16 may 2024); la ley permite hasta el 15%. No cambia edad (60 H / 55 M) ni tiempo (750 semanas).

Cuadro 46. Cambios neoestructurales, 2019 a 2026: ¿hubo cambio de modelo?

País	¿Neoestructural 2019–2026?	Qué cambió de modelo
Argentina	No	Sin cambio neoestructural 2019–2026. Reparto puro (SIPA) desde 2008. Es paramétrica (Cuadro 45).
Bolivia	Sí	Tercer ciclo: la Gestora Pública asumió la administración de las cuentas individuales, con inicio parcial en septiembre de 2022 y pleno en mayo de 2023, con base en la Ley 065 de 2010. Se mantiene el diseño: reparto, cuentas individuales públicas, fondo solidario y Renta Dignidad.
Brasil	No	Reparto en todo el periodo. Solo paramétricas (Cuadro 45).
Chile	Sí	Tercer ciclo: Ley 21.735/2025: capitalización individual → mixto (capitalización + Seguro Social + PGU).
Colombia	Sí	Tercer ciclo: Ley 2381/2024 (16 jul 2024): paralelo (Ley 100) → integral con contributivo complementario (4 pilares). Posiblemente entrará en abril de 2027; hoy sigue paralelo. Colombia en los tres ciclos.
Costa Rica	No	Mixto desde 1995 y 2001. Sin cambio de modelo 2019–2026. Es paramétrica (Cuadro 45).

País	¿Neoestructural 2019–2026?	Qué cambió de modelo
Cuba	No	Reparto en todo el periodo.
Ecuador	No	Reparto en todo el periodo.
El Salvador	No	Sin cambio de modelo 2019–2026. La LISP de 2022–2023 mantiene la capitalización con corrección solidaria y pública (Instituto). Es paramétrica (Cuadro 45).
Guatemala	No	Reparto en todo el periodo.
Honduras	No	Reparto en todo el periodo.
México	Sí	Tercer ciclo: Fondo de Pensiones para el Bienestar de 2024, que complementa hasta el 100% del último sueldo, con tope, dentro del régimen de ahorro o capitalización administrado por las AFORE. La subida del aporte y la baja de semanas son de la re-reforma de 2020, de segundo ciclo.
Nicaragua	No	Reparto en todo el periodo.
Panamá	Sí	Tercer ciclo: Ley 462/2025 se considera neoestructural porque crea un sistema único de destino, el SUCGS, que sustituye a los subsistemas SEBD y Mixto en transición, con garantía solidaria y aporte estatal obligatorio. Mantiene edad 57 M y 62 H sin aumento.
Paraguay	No	Reparto en todo el periodo. Ley 7446/7633 son paramétricas dentro de reparto (Cuadro 45).
Perú	Sí	Tercer ciclo: Ley 32123/2024 (24 sep 2024) crea Sistema Integral 4 pilares (SIPP). Ley vigente desde 6 sep 2025; afiliación obligatoria 18 años desde 1 jun 2027; hoy SNP y SPP siguen en paralelo.
República Dominicana	No	Capitalización desde 2003, sin cambio neoestructural 2019–2026.
Uruguay	Sí	Tercer ciclo: Ley 20.130 de 2023 (2 may 2023) se considera neoestructural porque no se limita a subir la edad de 60 a 65 años de forma gradual: ordena el sistema en tres pilares con funciones distintas, solidaridad BPS, ahorro AFAP y voluntario, y converge regímenes. El sistema mixto existe desde 1996.
Venezuela	No	Reparto en todo el periodo. Es paramétrica (Cuadro 45).

Cuadro 47. Modelo vigente en noviembre de 2026

País	Modelo vigente en noviembre de 2026	Nota
Argentina	Reparto puro	SIPA (Ley 26.425/2008) + PUAM. Sin moratoria vigente.
Bolivia	Reparto + cuentas individuales públicas + solidario	Ley 065/2010. Gestora Pública. Renta Dignidad.
Brasil	Reparto + complementaria voluntaria	RGPS (EC 103/2019) + RPPS + previdencia complementaria.
Chile	Mixto	Capitalización (10% trabajador) + Seguro Social (8,5% empleador gradual) + PGU. Ley 21.735/2025.
Colombia	Paralelo (en transición a integral con contributivo complementario)	Hoy Ley 100 (RPM + RAIS). Ley 2381/2024 entrará 1 abr 2027.
Costa Rica	Mixto	IVM reparto + ROP capitalización + FCL.

País	Modelo vigente en noviembre de 2026	Nota
Cuba	Reparto	Ley 105/2008.
Ecuador	Reparto	IESS, Ley 2001-55.
El Salvador	Capitalización con corrección solidaria y pública	LISP 2022–2023. Instituto Salvadoreño de Pensiones.
Guatemala	Reparto	IGSS IVS. Instituto de Previsión Militar con asignación de dignificación desde abril de 2026.
Honduras	Reparto	IHSS + INPREMA + otros. Sin reforma neoestructural aprobada a noviembre de 2026.
México	Mixto de facto	AFORE + Fondo Bienestar + Pensión Bienestar.
Nicaragua	Reparto	INSS.
Panamá	Capitalización con garantía solidaria como sistema de destino, en transición	Ley 462/2025. Nuevos desde 18 mar 2025 en SUCGS; SEBD y Mixto en transición, Mixto hasta 29 feb 2032.
Paraguay	Reparto	IPS + Caja Fiscal (Ley 7633/2026).
Perú	Neoestructural declarada y paralela en funcionamiento (en transición a Integral)	Hoy SNP + SPP en paralelo. Ley 32123/2024 vigente desde 6 sep 2025; afiliación obligatoria 18 años desde 1 jun 2027.
República Dominicana	Capitalización	AFP (Ley 87-01) + reparto residual.
Uruguay	Mixto	BPS reparto + AFAP capitalización + voluntario. Ley 20.130/2023.
Venezuela	Reparto	IVSS + Amor Mayor. Ley 2024 solo financiamiento.

Cuadro 48. Parámetros vigentes en noviembre de 2026: edad, tiempo mínimo y tasa total

País	Edad H / M	Tiempo mínimo	Tasa total pensiones
Argentina	65 / 60	30 años	27% (16% empleador + 11% trabajador)
Bolivia	58 / 58*	10 años (120 aportes) para solidaria	12,71% (10% CI + 1,71% riesgo + 0,5% solidario + 0,5% admin)
Brasil	65 / 62 (nuevos)	20 años H / 15 años M	Trabajador 7,5%–14% progresivo + empleador 20% (+1%–3% riesgo)
Chile	65 / 60	Sin mínimo para AFP (saldo); 10/20 años para Beneficio por Años Cotizados	18,5% en régimen (10% trabajador + 8,5% empleador)
Colombia	62 / 57	1.300 semanas (25 años)	16% (12% empleador + 4% trabajador) + 1%–2% Fondo Solidaridad altos ingresos
Costa Rica	65 / 65	300 cuotas (25 años) IVM	IVM 11,66% más ROP 4,25%, en total 15,91% para pensiones
Cuba	65 / 60	30 años	Empleador 12,5% + trabajador 5% (Ley 105)
Ecuador	60 / 60 (360 aportes); 65 con 180	360 aportes (30 años) ordinaria	20,60% IESS (11,15% empleador + 9,45% trabajador)
El Salvador	60 / 55	25 años (300 cuotas)	16% (7,25% trabajador + 8,75% empleador)
Guatemala	60 / 60	240 cuotas (20 años)	9,50% IGSS IVS (4,83% empleador + 4,67% trabajador)
Honduras	65 / 60	180 cuotas (15 años) IHSS	8% (2015) a 12,5% en régimen (Ley Marco 2015)

País	Edad H / M	Tiempo mínimo	Tasa total pensiones
México	65 / 65	750 semanas en 2021, más 25 semanas por año hasta 1.000 en 2031	15% en régimen 2030 (13,875% empleador + 1,125% trabajador), más cuota social del Estado
Nicaragua	60 / 60	750 semanas (14,4 años)	22,5% INSS (13,5% empleador + 8% trabajador + Estado)
Panamá	62 / 57	240 cuotas (20 años)	Cuota total CSS, todos los riesgos: trabajador 9,75%; empleador 13,25% (abr 2025-feb 2027), 14,25% (mar 2027-feb 2029), 15,25% (desde mar 2029). Tasa de cálculo SUCGS: 13,5% del salario mensual más 18% sobre el decimotercer mes. Independientes IVM: 9,36%. Más aporte estatal US$ 966 mill./año.
Paraguay	IPS 60 / 60; Caja Fiscal 62 / 62 (57 extraordinaria)	IPS 25 años; Caja Fiscal según régimen	IPS 12,5% (9% empleador + 3,5% trabajador); Caja Fiscal 16% sectores superavitarios / 19% deficitarios + aporte estatal (Ley 7633)
Perú	65 / 65	SNP 20 años (240 aportes); SPP sin mínimo (saldo)	SNP 13% trabajador; SPP 10% cuenta individual, más comisión y seguro
República Dominicana	60 / 60	360 cotizaciones (30 años) mínima	9,97% (7,10% empleador + 2,87% trabajador)
Uruguay	65 / 65 (60 a 65 gradual)	30 años	22,5% (15% trabajador + 7,5% empleador) BPS + AFAP
Venezuela	60 / 55	750 semanas	15% (11% empleador + 4% trabajador) + 9% empresas Ley 2024

Cuadro 49. Últimas normas: contributiva y solidaria, por país

País	Última norma contributiva (promulgación / entrada / estado)	Última norma solidaria / no contributiva (promulgación / entrada / estado)
Argentina	Ley 27.705 Plan de Pago (14 mar 2023 / 2023 / Entró, cierre 23 mar 2025) + Decreto 534/2025 veto a prórroga (4 ago 2025 / Entró)	PUAM, Ley 27.260 (22 jul 2016 / 2016 / Entró, 65 años, 80% haber mínimo)
Bolivia	Ley 065 (10 dic 2010 / 2010 / Entró)	Renta Dignidad, Ley 3791 (28 nov 2007 / 2008), 350 bolivianos para quienes no perciben jubilación (500 en total desde enero de 2026, con 150 del PEPE) y 300 para rentistas
Brasil	EC 103 (12 nov 2019 / 13 nov 2019 / Entró) + Ley 15.077/2024 BPC (2024 / 2024 / Entró)	BPC, LOAS Ley 8.742/1993 (1993 / 1993 / Entró), ajustada por Ley 15.077/2024, biometría obligatoria (2024 / 2024 / Entró)
Chile	Ley 21.735 (promulgada 20 mar 2025, publicada 26 mar 2025 / gradual ago 2025 a 2034 / Entró gradual)	PGU, Ley 21.419 (29 ene 2022 / feb 2022 / Entró) + mejora Ley 21.735 (2025 / gradual sep 2025 a 2027 / Entró gradual)
Colombia	Ley 100/1993 (en pensiones, vigente desde el 1º de abril de 1994): primer ciclo, paralelo. Ley 797/2003 y Acto Legislativo 01/2005: primer ciclo, paramétricas. Ley 1328/2009, paramétrica solo para el RAIS, multifondos: segundo ciclo, paramétrica. Ley 2381/2024 (16 jul 2024 / abril de	Pilar Solidario, Ley 2381 (16 jul 2024 / abril de 2027, posible / Posiblemente entrará) + Colombia Mayor (Entró)

País	Última norma contributiva (promulgación / entrada / estado)	Última norma solidaria / no contributiva (promulgación / entrada / estado)
	2027, posible): tercer ciclo, integral con contributivo complementario. Colombia en los tres ciclos.	
Costa Rica	Reforma Reglamento IVM (14 dic 2021, Gaceta 11 ene 2022 / 11 ene 2024 / Entró)	Régimen No Contributivo RNC, Ley 5662 (Entró)
Cuba	Ley 105 (2008 / 2009 / Entró)	Asistencia Social, Ley 105 (2008 / 2009 / Entró)
Ecuador	Ley 2001-55 (30 nov 2001 / 2001 / Entró) + Ley de Justicia Laboral 2015 (2015 / 2015 / Entró)	Bono Joaquín Gallegos Lara / Misión Mis Mejores Años (Entró)
El Salvador	Decreto 787/2017 (28 sep 2017 / 6 oct 2017 / Entró): re-reforma, con componente solidario dentro de la capitalización (a veces llamado mixto en la práctica), sin cambio de modelo, mantuvo capitalización. LISP, Decreto 614 (20 dic 2022 / 30 dic 2022 / Entró): tercer ciclo.	Pensión Básica Universal (2017 / 2017 / Entró)
Guatemala	Decreto 9-2026 (aprobado 17 mar 2026, publicado 9 abr 2026 / Entró): asignación de dignificación hasta Q1,000 para jubilados y pensionados del Instituto de Previsión Militar. Acuerdo IGSS 1571 (publicado 27 oct 2026 / Entró 28 oct 2026): bono único Q1,000 en octubre de 2026 para pensionados IVS, muerte accidental y trabajadores del IGSS. Acuerdo IGSS 1124/1125 (vigente / Entró)	Programa Aporte Económico Adulto Mayor, Decreto 85-2005, reformado por Decreto 4-2022 (vigente / Entró, Q500 mensuales)
Honduras	Ley Marco 2015 (Entró)	Decreto 45-2025 (publicado 19 ene 2026 / Entró): descuentos 25% tercera edad, 35% cuarta edad en servicios básicos. Reforma 29 jul 2026, aprobada por el Congreso, que crea Pensión Social No Contributiva, a cargo de SEDESOL, a financiarse con Presupuesto 2027 (sin sanción ni publicación localizada; pendiente de publicación a noviembre de 2026). Bono Vida Mejor / Programa Adulto Mayor (vigente / Entró)
México	Reforma 2020 (16 dic 2020 / 1 ene 2021 / Entró) + Fondo Bienestar Decreto 1 may 2024 (1 may 2024 / 1 may 2024 / Entró)	Pensión para el Bienestar (2019 / 2019 / Entró, constitucional 2020)
Nicaragua	Paramétrica 2013 (reparto): Decreto 39-2013, aumentó la tasa patronal y redujo la base de cálculo. Decreto 03-2018 (publicado 18 abr 2018 / revocado 22 abr 2018 / No llegó a regir: derogado antes de su entrada prevista 1 jul 2018): trabajador 6,25% a 7%, empleador 19% a 22,5% gradual, deducción 5% a pensionados, recorte de pensiones futuras. Intento revocado, no es esa paramétrica. Reformas INSS vigentes (Entró).	Pensión Reducida INSS (vigente / Entró)
Panamá	Ley 462 (18 mar 2025 / 18 mar 2025 / Entró)	Ley 438 bono 140 (2024 / 2024 / Entró) + SUCGS, valor mínimo universal B/. 144,00 y Pensión Garantizada Solidaria de al menos B/. 265,00 (Ley 462)
Paraguay	Ley 7446 IPS (2024 / Entró) + Ley 7633 Caja Fiscal (18 mar 2026 / 2026 / Entró)	Pensión Alimentaria, Ley 3728 (2009 / 2009 / Entró)

País	Última norma contributiva (promulgación / entrada / estado)	Última norma solidaria / no contributiva (promulgación / entrada / estado)
Perú	Ley 32123 (24 sep 2024 / 6 sep 2025 / Entró) + Reglamento DS 189-2025-EF (5 sep 2025 / 6 sep 2025 / Entró)	Pensión 65, DS 081-2011 (2011 / 2011 / Entró) + extendida por Ley 32123 (2024 / 6 sep 2025 / Entró)
República Dominicana	Ley 87-01 (9 may 2001 / 2003 / Entró)	Pensión Solidaria, Ley 87-01 (2001 / 2001 / Entró)
Uruguay	Ley 20.130 (2 may 2023 / gradual 2023–2042 / Entró gradual). Proyecto de causal de retiro anticipado a los 60 años con 30 años de servicios, remitido 16 oct 2026; en comisión especial desde 10 nov 2026, plazo hasta 10 mar 2027 (en trámite, sin aprobación al 25 nov 2026; comisión sesionó por primera vez el 24 nov 2026)	Pensión Vejez, Ley 16.713 (1995 / 1995 / Entró)
Venezuela	Ley Protección Pensiones (G.O. 8 may 2024 / 8 may 2024 / Entró, aporte 9% Decreto 4952, 16 may 2024)	Gran Misión Amor Mayor, Decreto 8.694 (13 dic 2011 / 13 dic 2011 / Entró)

8.6 Tres nudos transversales

8.6.1 Regímenes separados: la desigualdad que el sistema general no ve

Fuerzas armadas, policía y judiciales: fuera del criterio general

Los regímenes separados de fuerzas armadas, policía, poder judicial y otros colectivos constituyen uno de los nudos que las reformas del tercer ciclo no resolvieron. En El Salvador, la edad de retiro de los hombres en el programa de fuerzas armadas es 50 años, frente a 60 en el sistema privado, las tasas de reemplazo máximas son 100% y 55% respectivamente, y la cotización del asegurado es 8% y 14% respectivamente.[89] El ejemplo chileno es el más ilustrativo: en diciembre de 2024, un general del ejército recibía una pensión mensual equivalente a 5.693 dólares, mientras que un cotizante promedio entre 25 y 30 años de cotización a las AFP recibía 527 dólares, alrededor de 9%. La comparación es ilustrativa entre un cargo máximo y un cotizante promedio, no entre pares equivalentes.[89] La propuesta que recoge la literatura es integrar los regímenes separados al sistema general, equiparando condiciones y prestaciones, y que sean totalmente financiados por los asegurados sin subsidios fiscales.[89] Mientras los regímenes separados mantengan edades más bajas, tasas de reemplazo más altas y cotizaciones más bajas, con subsidio fiscal, cualquier reforma del sistema general será parcial, porque una parte de la protección quedará fuera del criterio que se aplica al resto.

8.6.2 Informalidad y densidad de las cotizaciones: el nudo que decide la cobertura

Afiliación gradual de independientes

Para los informales, la literatura del periodo propone establecer afiliación legal obligatoria de manera gradual, comenzando con autónomos profesionales y luego otros autónomos sindicalizados; igualar el porcentaje que pagan los autónomos al de los asalariados o otorgar un subsidio estatal como incentivo; diseñar planes con cotizaciones y prestaciones ajustadas a su capacidad de pago y calibradas actuarialmente; y vincular la afiliación a beneficios, como acceso a crédito o a servicios, para que cotizar tenga un valor visible en el presente y no solo en la vejez.[89,126] La densidad de cotización es la variable que explica por qué muchos no llegan a los años requeridos aunque estén afiliados.[124,125] Bajar el requisito de 30 a 20 años aumenta la cobertura contributiva y reduce el subsidio necesario para alcanzar una pensión mínima, pero no resuelve por sí sola la suficiencia si los ingresos son bajos y las lagunas son largas.[125] La

afiliación debe pensarse como universal y continua, no como afiliación puntual: con planes ajustados a la capacidad de pago y calibrados actuarialmente, con subsidio donde corresponda, y con vinculación a beneficios visibles en el presente para que cotizar no se perciba como gasto sin retorno.[6]

8.6.3 Sostenibilidad: transición, deuda implícita y el argumento de la inmunidad privada

El costo de la transición

El costo fiscal de la transición de la privatización fue mayor que lo proyectado en varios países. En Chile, el costo de la transición, cercano a 6% del PIB en los primeros años, mermó a 3,1% del PIB entre 2000 y 2017, bajó a 2,8% en 2022 y se proyecta que disminuirá a 2,2% en 2030, sin desaparecer hasta 2050, o sea, 70 años después de la reforma.[89] El costo fue financiado por superávit fiscales anuales sustanciales, lo que no ocurrió en otros países de la región.[89] En Bolivia y Argentina, los costos de transición reales fueron muy superiores a lo proyectado, y en Bolivia se mantienen dos estimaciones distintas[89] La transición cortó el flujo de recursos para los sistemas públicos, creó un costo que se prolonga por décadas y dejó ver que privatizar no eliminó la deuda, sino que la hizo explícita y la trasladó en el tiempo.[6]

Deuda implícita: dos definiciones

El concepto de deuda implícita fue desarrollado por el Banco Mundial en los años noventa. En su primera definición, equivale al valor presente de todas las futuras prestaciones de los pensionados presentes más los derechos adquiridos de los actuales asegurados, menos la reserva inicial. Esa definición fue adoptada como justificación para reemplazar los sistemas públicos por sistemas privados.[89] En la segunda definición, propia de las finanzas públicas, equivale al valor presente de todas las prestaciones actuales y futuras, menos la reserva inicial, menos el valor de todas las contribuciones futuras.[89] La diferencia entre ambas definiciones no es técnica: la primera presenta la deuda como un pasivo que exige privatizar, y la segunda la presenta como un flujo que exige financiar, con cotizaciones, con impuestos o con ambas fuentes, según el diseño que cada país elija. La privatización se justificó, en la lectura del Banco Mundial de 1994, con el argumento de que la deuda de los sistemas públicos era inevitable e insostenible. La evidencia posterior mostró que las promesas que acompañaron esa recomendación, mayor ahorro nacional, mayor rentabilidad, incentivos a la formalización, mayor cobertura y mayor eficiencia por la competencia, no se cumplieron para la mayoría.[6]

La FIAP y el envejecimiento

La propia Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones terminó admitiendo el argumento del envejecimiento. En 2020 reconoció que el aumento de las expectativas de vida al jubilar, que no ha sido acompañado de incrementos en las edades legales de pensión, afecta negativamente tanto a los sistemas de capitalización individual como a los esquemas de reparto.[89] En 2017, la misma federación insistió en que los sistemas de capitalización individual son los únicos mecanismos financieramente sostenibles, pero en la misma declaración admitió que enfrentan el desafío del envejecimiento y que es urgente aumentar las tasas de contribución y la edad de jubilación.[89] La conclusión es que ningún sistema es inmune al envejecimiento: para enfrentar el problema será necesario incrementar la cotización o aumentar la edad de retiro, o ambas, igual que en los sistemas públicos.[89] La capitalización, en sí misma, no es el problema. Lo que diferencia a la capitalización individual es que hace de la competencia entre administradoras la base del sistema. En beneficio definido o en esquemas intermedios, la capitalización de reservas puede sostener la pensión sin trasladar a cada persona la decisión sobre dónde invertir y cuándo cambiarse.[6]

8.7 Perspectivas futuras: lo que viene

8.7.1 Implementación, 2027 a 2030

Cuatro países, cuatro implementaciones

El tercer ciclo cierra en noviembre de 2026 como periodo de reformas. La implementación queda abierta. Colombia, tras la Sentencia C-264 de 2026, está en fase de subsanación e implementación hacia abril de 2027.[97,98] Perú es neoestructural declarada y paralela en funcionamiento: está en transición hacia el Sistema Integral, con el Sistema Nacional y el Sistema Privado en paralelo bajo marco común, sin cuentas nocionales en la ley aprobada, y en implementación progresiva desde junio de 2027.[99,100] Chile está en implementación del Seguro Social Previsional y de los bonos de compensación y por años cotizados, con pagos desde enero de 2026.[130,131] Panamá está en transición hacia el Sistema Único de Capitalización con Garantía Solidaria, con nuevos afiliados desde marzo de 2025 y subsistemas en transición hasta 2032.[133] La consolidación del tercer ciclo dependerá de que la combinación de pilares se financie, se administre y se sostenga en el tiempo, y de que la protección no contributiva, la solidaridad y la dimensión de género no queden como añadidos, sino como parte constitutiva del sistema.[89,92] La consolidación dependerá de evaluaciones periódicas durante la transición, que es el plazo crítico que determinará el éxito, más que del diseño en régimen. Una reforma con ajustes automáticos y flexibilidad en su parametrización fortalece la transición y le da certidumbre a quienes cotizan.[6]

8.7.2 Cinco desafíos

La agenda pendiente en cinco desafíos

La agenda pendiente se ordena en cinco desafíos, recogidos en el Cuadro 50. La densidad de cotización en trabajo móvil e independiente pregunta cómo cotizan contratistas, autónomos, independientes y trabajadores de plataformas, y es el desafío que formulan con más fuerza Antolín y Bosch-Melguizo.[118,124] La suficiencia sin insostenibilidad pregunta qué cotización, edad y fórmula permiten pensiones adecuadas sin costo fiscal explosivo, y es el desafío que formulan con más fuerza Arenas de Mesa y el Banco Interamericano de Desarrollo 2020.[93,150] El género y el cuidado preguntan cómo compensar cuidado, brecha salarial y mayor longevidad femenina, y es el desafío que formulan con más fuerza Mesa-Lago y la CEPAL.[129,135] La eficiencia y la confianza preguntan cómo bajar comisiones, transparentar rentabilidades y gobernar fondos, y es el desafío que formulan con más fuerza Mesa-Lago y Antolín.[88,118] La sostenibilidad fiscal con regla pregunta qué regla automática ajusta parámetros sin reforma de emergencia, y es el desafío que formulan con más fuerza Arenas de Mesa y Palacios.[93,114] Esos desafíos se ordenan mejor si el sistema explicita qué riesgos busca cubrir: generales, demográficos, individuales, laborales, de diseño y gestión, y exógenos sistémicos como crisis económicas, sanitarias o sectoriales. Un sistema que no nombra sus riesgos no puede colectivizarlos con reglas claras.[6]

Cuadro 50. Agenda pendiente: cinco desafíos y preguntas de diseño

Desafío	Pregunta de diseño	Autor que lo formula con más fuerza
Densidad de cotización en trabajo móvil e independiente	¿Cómo cotizan contratistas, autónomos, independientes y trabajadores de plataformas?	Antolín; Bosch–Melguizo
Suficiencia sin insostenibilidad	¿Qué cotización, edad y fórmula permiten pensiones adecuadas sin costo fiscal explosivo?	Arenas de Mesa; BID 2020

Desafío	Pregunta de diseño	Autor que lo formula con más fuerza
Género y cuidado	¿Cómo compensar cuidado, brecha salarial y mayor longevidad femenina?	Mesa-Lago; CEPAL
Eficiencia y confianza	¿Cómo bajar comisiones, transparentar rentabilidades y gobernar fondos?	Mesa-Lago; Antolín
Sostenibilidad fiscal con regla	¿Qué regla automática ajusta parámetros sin reforma de emergencia?	Arenas de Mesa; Palacios

Implementación: la prueba real

La agenda pendiente también incluye la implementación. Esas reformas se juzgarán por su implementación gradual, por la gobernanza de los fondos y del seguro social, por la licitación de afiliados, por la incorporación de independientes y por la capacidad de ajustar parámetros sin romper la confianza.[89,92] La historia de cuarenta y cinco años muestra que anunciar una reforma es fácil. Sostenerla, con cobertura, suficiencia y sostenibilidad a la vez, es el desafío que los autores dejan abierto.

8.7.3 Cinco lecciones de cuarenta y cinco años de historia

Cinco lecciones

Primera lección. La privatización no resolvió por sí sola la cobertura, la suficiencia ni la sostenibilidad.[88,94] Segunda lección. La respuesta no fue volver al reparto puro, sino construir sistemas mixtos. En ellos cada pilar cumple una función distinta.[88,89] Tercera lección. El pilar no contributivo pasó de residual a fundamental. Su sostenibilidad es condición de la solidaridad, no su enemiga.[87,92] Cuarta lección. Los sistemas que solo cuidaron la cuenta fiscal tuvieron que ser corregidos después: Argentina 2008, Chile 2008, Bolivia 2010. La sostenibilidad que duró fue la que mantuvo a la vez el pago, la cobertura y la confianza.[88,89] Quinta lección. La convergencia hacia sistemas mixtos no es el final de la historia. Es el inicio de una nueva fase: implementar, ajustar y adaptar.[89,92] La lección transversal es que el objetivo no es elegir entre reparto y capitalización, sino combinar instrumentos para colectivizar riesgos, redistribuir dentro y fuera de lo contributivo y dar certidumbre sobre el monto de la pensión, sin depender de que cada persona acierte, sola, en decisiones financieras de largo plazo. Tampoco se colectiviza usando el ahorro de vejez para el desempleo: para eso los países deben diseñar seguros de desempleo y fondos para el desempleo originado en catástrofes como la COVID-19.[6]

8.7.4 Criterio para juzgar lo que viene

El criterio de las cinco preguntas

El criterio para juzgar las reformas futuras es el mismo, en cinco preguntas: ¿Aumenta la cobertura de quienes no cotizan?

¿Mejora la suficiencia de quienes cotizan poco?

¿Es sostenible financieramente y políticamente?

¿Reduce brechas de género?

¿Es eficiente?[88,93]

Si una reforma no responde a esas cinco preguntas, no es una reforma de pensiones, sino un cambio de reglas. La región, después de cuarenta y cinco años, tiene el marco para responderlas. La tarea pendiente es usarlo.

Adaptar, no copiar

Ningún país de la región puede copiar la reforma de otro. Cada país debe adaptar la combinación de pilares a su demografía, a su mercado laboral y a su capacidad fiscal. Lo que sí puede compartir la región es el criterio: proteger primero a quienes no pudieron cotizar, sostener la pensión con financiamiento explícito, compensar el cuidado y la brecha de género, y construir sistemas mixtos e integrados con un Pilar 0 fuerte. Esa es la lección de cuarenta y cinco años. Esa es la agenda del tercer ciclo. No hay un modelo único recomendado para la región. Los sistemas deben ser funcionales a la realidad de cada país, a sus trayectorias y a sus desafíos económicos, sociales y demográficos, y adecuarse con flexibilidad a los desafíos que surgen, en lugar de concebirse como arreglos estáticos con reglas fijas.[6]

Conclusiones

Qué cambió

Entre 2008 y noviembre de 2026, América Latina pasó de corregir el modelo de capitalización individual a construir sistemas mixtos e integrados, con mayor presencia del Estado, mayor solidaridad y un pilar no contributivo que dejó de ser residual para convertirse en parte constitutiva del sistema.[87,88,89] Las protestas por pensiones dignas y la pandemia mostraron que la protección no podía depender solo de la historia de cotizaciones, y las reformas de 2020 a 2026 respondieron con pilares solidarios, seguros sociales, fondos de bienestar y compensaciones por cuidado y por mayor longevidad femenina.[88,90]

Diversidad de diseños

La diversidad de diseños confirma que el tercer ciclo no impone un modelo único, sino que exige que cada país adapte la combinación de pilares a su demografía, a su mercado laboral y a su capacidad fiscal, con un Pilar 0 fuerte que sostenga a quienes no lograron cotizar.[89,92] Colombia y Perú reconstruyen en cuatro pilares con el mismo nombre, pero con pilar contributivo distinto: Colombia con reparto y ahorro complementarios posiblemente desde abril de 2027, Perú con capitalización y reparto que continúan siendo paralelos.[97,99] Chile crea un sistema mixto con seguro social. Uruguay endurece y mezcla. México complementa con un fondo solidario. Panamá crea un sistema de destino con garantía solidaria y aporte estatal. El Salvador corrige suficiencia, costo y gobernanza.[130,131,132,133,134,136]

El periodo cierra con la implementación abierta

El periodo cierra en noviembre de 2026 con la implementación abierta. Colombia está en subsanación hacia abril de 2027. Perú está en transición hacia el sistema integral, con afiliación obligatoria desde junio de 2027. Chile está pagando los nuevos beneficios desde enero de 2026. Panamá está en transición hacia el sistema de destino.[97,98,99,100,130,131,133]

La promesa pensional solo se sostiene si se financia y si mantiene su poder de compra.

Venezuela muestra lo que pasa cuando se promete sin poder pagar: la pensión se mantiene en nominal y desaparece en real.[95,96]

La tarea que deja el tercer ciclo, a partir de ahora, es implementar, ajustar y adaptar, con el criterio de las cinco preguntas como medida de lo que viene.

¿Aumenta la cobertura de quienes no cotizan?

¿Mejora la suficiencia de quienes cotizan poco?

¿Es sostenible financieramente y políticamente?

¿Reduce brechas de género?

¿Es eficiente?

Notas

1. Origen del compendio en la tesis del Máster de Seguridad Social de la Universidad de Alcalá de Henares-OISS y maduración en la cátedra de la Especialización de Seguridad Social de la Universidad de Cartagena.

2. Mesa-Lago, Carmelo. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 144, Santiago de Chile, marzo de 2004.

3. Mesa-Lago, Carmelo. Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. Revista de la CEPAL 84, diciembre de 2004. Resume el texto anterior.

4. Uthoff, Andras. La trayectoria de la reforma previsional en Chile y el incremento de la solidaridad, en Prado y Sojo, eds., CEPAL, noviembre de 2010. Emplea "ola".

5. Marco Navarro, Flavia. La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina. CEPAL, LC/L.4225, octubre de 2016.

6. Badilla Espinoza, Juan Manuel. Fortalecimiento de los sistemas de pensiones con la seguridad social y la sostenibilidad en el centro. CEPAL, LC/TS.2023/31.

7. CEPAL. Panorama Social de América Latina 2017, capítulo Nuevas tendencias en las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina. Clasificación que CEPAL utiliza para el seguimiento de reformas.

8. Periodización en tres ciclos: primer ciclo 1981–2008, segundo ciclo 2008–2019/2020, tercer ciclo de la transición de finales de 2019 y principios de 2020 a noviembre de 2026. Distinta de la periodización de CEPAL.

9. Banco Mundial. Averting the Old Age Crisis / Envejecimiento sin crisis, 1994. Diagnóstico sobre insostenibilidad del reparto puro y propuesta de tres pilares.

10. Holzmann, Robert y Hinz, Richard. Old Age Income Support in the 21st Century / Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo XXI, Banco Mundial, 2005. Paso de tres a cinco pilares y marco flexible, no plan maestro.

11. CEPAL. Pilar no contributivo en 2022: 3 de cada 10 personas de 65 años y más cubiertas por el pilar no contributivo, 19,6 millones de personas, 31% del grupo etario.

12. Global Pensions Programme, GPP, 2023. Conclusión: el modelo de pilares puros fracasó y es necesario pasar al modelo multipilar integrado con Pilar 0 fuerte. Iniciativa académica concebida por London School of Economics y Novaster, con apoyo de Santander Asset Management y BID.

13. GPP, XII edición, Ciudad de México, 11 y 12 de marzo de 2026. Refuerzo de la discusión sobre modelo multipilar.

14. Banco Mundial. Reyes Hartley, Gonzalo y Abels, Miglena. Riding the Demographic Wave: Pensions and Retirement Income in an Aging World, documento de antecedentes del Informe sobre el Estado de la Protección Social 2025.

15. Banco Mundial. Understanding Income Security for Older Adults: Rethink Social Protection and Jobs in an Actively Aging World, 2025. Cuatro fuentes de ingreso en la vejez: trabajo continuado, apoyo familiar, ingreso de activos y beneficios de programas gubernamentales. No es la misma clasificación que los cinco pilares de pensiones.

16. CEPAL. Propuesta de fortalecer sistemas integrales de cuidado, con corresponsabilidad entre Estado, familias y sector privado, y crear empleo formal en el sector de los cuidados.

17. Marco CEPAL-Mesa-Lago de evaluación por principios: cobertura, suficiencia, sostenibilidad, género y eficiencia. Desarrollo en Mesa-Lago 2004–2022, CEPAL, BID, Banco Mundial y OCDE, según el cuadro de evaluación integrada.

18. Demografía regional: población de 65 años y más de 5,4 millones en 1950 a 60,7 millones en 2022, proyectada en 81,7 millones en 2030 y 172,1 millones en 2060. Fuente: proyecciones demográficas regionales utilizadas por CEPAL.

19. ONU, World Population Prospects 2024, proyección a 1 de julio de 2026, variante media. Base del Cuadro 9 de esperanza de vida por sexo. No debe mezclarse con Banco Mundial 2024 ni con estimaciones nacionales.

20. Banco Interamericano de Desarrollo. Hacia 2050, una de cada cinco personas en la región tendrá más de 65 años.

21. Mercado laboral: cotizantes como proporción de la población económicamente activa, con máximo previo en 2014 y caída posterior. Fuente: series regionales de cotizantes.

22. CEPAL, Panorama Social 2025. Informalidad como proporción de personas ocupadas. Medición distinta a la de la OIT.

23. CEPAL. Pobreza total y pobreza extrema en 2024, con pobreza total en su valor más bajo desde que hay datos comparables y pobreza extrema aún por encima de su mínimo de 2014.

24. CEPAL. Pobreza en 65 años y más: caída entre 2001 y 2014, y aumento menor que el de la pobreza total en 2019–2020.

25. CEPAL / BID / Banco Mundial / OCDE. Desigualdad multidimensional y coeficiente de Gini regional por encima del promedio OCDE; concentración del ingreso en el decil superior.

26. CEPAL. Mujeres entre destinatarios de sistemas de pensiones no contributivos y reducción de la brecha de acceso a alguna pensión entre 2010 y 2021. Caso Chile citado para cobertura no contributiva por sexo en 2021.

27. Sistemas de pensiones no contributivos en 28 de 33 países en 2023; gasto en pensiones no contributivas de vejez como proporción del PIB en 2021. Fuente: CEPAL, según texto.

28. CEPAL. Proyecciones de costo de sistemas de pensiones no contributivos de vejez a 2035 y 2055, según escenarios de cobertura y prestación. Base del Cuadro 10.

29. CEPAL, citando FMI 2018. Proyección de pensiones contributivas como proporción del PIB en 2030 y 2065, frente a promedio OCDE en 2065.

30. Rofman, Rafael. Reformas en 14 países en la década previa a 2013: reducción de población sin cobertura mayor de 65 años y suma de personas incorporadas.

31. Bosch, Melguizo y Pagés. Cobertura contributiva baja en promedio regional; solo Brasil, Argentina, Chile y Uruguay superan 50% de cobertura contributiva en adultos mayores.

32. BID, 2018. Diagnóstico en 27 países: ningún sistema tiene asegurada sostenibilidad fiscal o social con parámetros vigentes.

33. Arenas de Mesa, Alberto. Sostenibilidad integral como intersección de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera, con género, eficiencia y legitimidad como parte de esa sostenibilidad.

34. CEPAL, 2006. Definición de reforma estructural y reforma paramétrica; clasificación en modelos sustitutivo, paralelo y mixto.

35. Arenas de Mesa, 2019. Variantes añadidas: modelo paralelo integrado y modelo integrado.

36. Chile 1981: modelo sustitutivo. Cierre del reparto para nuevos afiliados y paso a capitalización individual con contribución definida y administración privada bajo regulación estatal.

37. Colombia, Ley 100 de 1993, en pensiones vigente desde 1º de abril de 1994: modelo paralelo. Dos regímenes excluyentes entre los que la persona afiliada debe elegir.

38. Uruguay, 1996: modelo mixto. Primer pilar de reparto a cargo del Banco de Previsión Social y segundo pilar de capitalización individual a cargo de las AFAP.

39. CEPAL, 2006. Tres promesas de la reforma sustitutiva: relación directa aportes-pensiones, menor percepción del aporte como impuesto, aislamiento parcial de recursos del manejo gubernamental, más expectativa de desarrollo de mercados financieros.

40. CEPAL, 2006. Advertencia: traslado de riesgos económicos y financieros a trabajadores y eliminación de elementos de solidaridad del reparto; complemento con pensiones mínimas garantizadas.

41. Arenas de Mesa, 2005. Chile, caso fundador: carga fiscal previsional promedio entre 1981 y 2004, déficit previsional civil al momento de la reforma y en 2004, y proyección de transición para bonos de reconocimiento y sistema en su conjunto.

42. Mesa-Lago, 2022. Bolivia y Argentina: costos de transición reales muy por encima de lo proyectado. En Bolivia se mantienen dos estimaciones distintas, sin sumarlas ni mezclarlas.

43. Arenas de Mesa, 2019. Perú y Colombia optaron por paralelo y no por sustitutivo, en parte por efectos fiscales de la transición chilena y dificultad política de cerrar el sistema público.

44. Brasil, Enmienda Constitucional 20 de 1998 y Ley 9.876 de 1999: mantenimiento del RGPS de reparto, con factor previdenciario que vincula pensión con edad, tiempo de cotización y esperanza de vida.

45. Brasil, secuencia posterior: EC 41/2003 y EC 47/2005 para servidores; Ley 13.183/2015, fórmula 85/95; EC 103/2019, reforma paramétrica mayor; Ley 15.077/2024, biometría obligatoria. Brasil se mantuvo en reparto en todo el período.

46. Costa Rica, reforma del IVM de abril de 2005: elevación gradual de cotización, aumento de cuotas requeridas y cambio de salario de referencia y tasa de reemplazo, sin crear sistema nuevo.

47. Costa Rica, reforma IVM 2021–2022: aprobación en firme, publicación en La Gaceta, entrada en vigencia diferida, cambio de base a mejores salarios de toda la vida laboral, cambios en jubilación anticipada y prima IVM desde 1 de enero de 2026.

48. Chile, Ley 19.795 de 2002: creación de cinco multifondos, del A al E, sin cambiar régimen financiero ni forma de cálculo de la pensión.

49. Uruguay, Ley 18.395 de 2008: reforma paramétrica de segundo ciclo dentro del sistema mixto, con reducción de requisito de aportes para causal común. No es primer ciclo.

50. Once reformas estructurales 1981–2008 en once países: cinco sustitutivas, dos paralelas, una paralela integrada y tres mixtas. Listado y años en Cuadro 18 y Cuadro 23.

51. Mesa-Lago, 2004. Cobertura: caída del promedio ponderado de cobertura de fuerza laboral medida por cotizantes antes de la reforma y en 2002; cobertura medida por afiliados frente a cotizantes.

52. Mesa-Lago, 2004. Cumplimiento: proporción de afiliados que eran cotizantes activos, tendencia declinante, evasión y mora patronal, con caso Chile sobre deuda por morosidad.

53. Mesa-Lago, 2004. Competencia y costo administrativo: oligopolio, concentración, traspaso obligado o incentivado, costo administrativo como proporción del salario y de la deducción total.

54. Mesa-Lago, 2004. Solidaridad: ausencia de solidaridad dentro de sistemas privados, pensiones pagadas por el Estado frente a sistema privado en Chile en 2002, mecanismos regresivos y contraste con sistemas mixtos.

55. Mesa-Lago, 2004. Suficiencia y género: pensiones privadas frente a públicas en Chile, proporción que recibiría solo pensión mínima, causas externas e internas de brecha de género y uso de tablas diferenciadas por sexo.

56. Mesa-Lago, 2004. Ahorro, sostenibilidad y cierre: acumulación de capital, evidencia contradictoria sobre ahorro nacional, costo fiscal de transición por décadas y conclusión metodológica de que no existe modelo único universal.

57. Mesa-Lago, 2022. Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 242, LC/TS.2022/99, julio de 2022.

58. Mesa-Lago, 2022. Desempeño de pensiones privatizadas en América Latina, 1980–2020: el caso de México. El Trimestre Económico, vol. 89, núm. 355, julio-septiembre de 2022.

59. Mesa-Lago, 2022, Cuadro 7 de ese autor. Tipología del segundo ciclo: 5 re-reformas. Las 13 paramétricas siguen el sentido amplio de CEPAL (2006). Definición de re-reforma: retorno de asegurados y fondos del privado a reparto, conversión en mixto, o mantenimiento con mejora sustancial de todos o la mayoría de principios.

60. Argentina, 2008: cierre del pilar privado y paso de asegurados y fondos al pilar público de reparto. Re-reforma de segundo ciclo.

61. Chile, 2008: mantenimiento de capitalización con inserción en sistema integrado, Sistema de Pensiones Solidarias, Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario, bono por hijo y cambios en comisión del seguro de invalidez y sobrevivencia.

62. Bolivia, Ley 065 de 2010: estatización de administración, cierre de AFP privadas, creación de Gestora Pública, mantenimiento de cuentas individuales, fondo solidario, fracción solidaria y bono por hijo; Renta Dignidad creada en 2008. Inicio de labores de la Gestora y traspaso total posterior.

63. El Salvador, Decreto Legislativo No. 787 de 2017: subida de cotización, creación de Cuenta de Garantía Solidaria, nuevas modalidades de beneficio, metodología igualitaria de cálculo y multifondos. Re-reforma, mixto en la práctica, sin mejoras notables en principios salvo eliminación de tablas diferenciadas por género.

64. México, 2020: re-reforma que cierra el segundo ciclo según Mesa-Lago 2022. México 2024, con Fondo de Pensiones para el Bienestar, pertenece al tercer ciclo.

65. Perú, Ley 30425 de 2016: paramétrica, paralelo. Posibilidad de elegir entre pensión o retiro de hasta 95,5% de fondos acumulados, dejando resto para salud.

66. Mesa-Lago, 2022, citando Altamirano y otros, 2018. Tasa de reemplazo bruta promedio en 2015: sistemas privados frente a sistemas públicos.

67. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones de Chile, 2015, citada por mí en mi charla "Panorama de las reformas pensionales en América Latina". Mediana de tasa de reemplazo de pensión autofinanciada y aumento con componente solidario; peso proyectado del SPS en prestación promedio.

68. Mesa-Lago y Rivera, 2020. El Salvador: proporción de asegurados que solo recibirá devolución de saldo, sin pensión periódica.

69. OCDE, 2021. Tasas de reemplazo hipotéticas para trabajador de carrera completa: Chile por debajo del promedio OCDE; México y Costa Rica por encima, con combinación de pilares en Costa Rica; Argentina y Brasil con beneficio definido y tasas mayores.

70. Badilla Espinoza, 2023. Chile: mediana de nuevas pensiones autofinanciadas frente a línea de pobreza por sexo en marzo de 2022; medianas por tramos de años cotizados; mediana de tasa de reemplazo frente a último salario para nuevos pensionados 2007–2014.

71. Argentina después de 2008: pensión mínima como proporción de pensión promedio; gasto en pensiones públicas como proporción del PIB entre 2007 y 2017; Fondo de Garantía de Sustentabilidad, máximo en 2017 y caída a abril de 2020.

72. Argentina, moratoria: Ley 27.705, Plan de Pago de Deuda Previsional; cierre de adhesiones para quienes ya tenían edad jubilatoria en marzo de 2025; sanción de prórroga en julio de 2025 y veto total por Decreto 534/2025; acceso posterior por PUAM, Ley 27.260.

73. Arenas de Mesa, 2019. Capitalización individual con buenos resultados solo para segmento de hombres con trabajo formal, estable e ingresos altos, no representativo de la región; informalidad regional en 2013 según OIT (2014), Panorama Laboral Temático: 46,8% del empleo no agrícola.

74. Bertranou y Montt, 2022, citados por Badilla Espinoza 2023. Definición de sistema mixto: piso no contributivo, componente contributivo de seguro social o ahorro colectivo, y componente complementario que puede tener ahorro individual.

75. Nicaragua, 2018: Decreto Presidencial 03-2018, publicado en La Gaceta, con base en resoluciones del INSS; subidas de cotización, deducción a pensiones y recorte de pensiones futuras; revocación días después, antes de entrada en vigor de su parte central. La paramétrica que cuenta es la de 2013.

76. Chile, 2019–2020: aumento de Pensión Básica Solidaria en diciembre de 2019 y proyecto de reforma presentado en enero de 2020 con propuesta de subida de cotización.

77. Tercer ciclo: inicio en transición de finales de 2019 a principios de 2020, con protestas en Chile en 2019 y pandemia de COVID-19 como antecedentes; cierre de período en noviembre de 2026. Corte operativo: todo lo posterior a marzo de 2020 es tercer ciclo, salvo la re-reforma de México 2020 que cierra el segundo ciclo.

78. México, tercer ciclo: Fondo de Pensiones para el Bienestar, 2024. Complementa, no sustituye, el sistema contributivo. Financiación con cuentas inactivas y otras fuentes previstas en la ley; aval de la Corte Suprema en 2026 sobre cuentas inactivas.

79. Uruguay, 2023: endurecer y mezclar. Endurecimiento paramétrico dentro de sistema mixto. Ley 20.130, subida gradual de edad de 60 a 65 años según año de nacimiento.

80. Colombia, Ley 2381 de 2024: cuatro pilares (solidario, semicontributivo, contributivo y ahorro voluntario) con umbral de cotización al reparto. Entrada en vigencia diferida según Sentencia C-264 de 2026.

81. Perú, Ley 32123 de 2024: mismo nombre de pilares, diseño distinto; cuentas nocionales no están en la ley aprobada; SNP de reparto y SPP de capitalización en paralelo bajo marco común; pensión mínima y prohibición de retiros.

82. Panamá: capitalización con garantía solidaria como sistema de destino, en transición. Ley 462 de 2025, SUCGS, aporte estatal anual obligatorio y componente solidario no contributivo.

83. Chile, 2025: sistema mixto con Seguro Social Previsional; fortalecimiento de la PGU; género con dos instrumentos; nueva cotización y su financiamiento; cobertura no solo por afiliados. Ley 21.735 de 2025.

84. España, 2021–2026: referencia iberoamericana fuera de América Latina. Base máxima y cotización de solidaridad; demora de jubilación y compatibilidad con trabajo. Revalorización con IPC y Mecanismo de Equidad Intergeneracional.

85. Venezuela: cobertura que se amplió; pensión homologada al salario mínimo; complemento no es pensión; valor en dólares de pensión base de 130 bolívares según el Cuadro 44 y las fechas indicadas en ese cuadro. Lección regional: promesa nominal frente a promesa real.

86. Criterio final: juzgar reformas por cobertura, suficiencia, sostenibilidad, género y eficiencia, y por implementación, gobernanza de fondos y seguro social, licitación de afiliados, incorporación de independientes y capacidad de ajuste sin romper confianza.

87. Arenas de Mesa, Alberto, y Robles, Claudia (eds.). Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe. CEPAL, 2024; CEPAL. Panorama Social de América Latina 2024.

88. Mesa-Lago, Carmelo. Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 242, LC/TS.2022/99, julio de 2022.

89. Mesa-Lago, Carmelo. Un siglo de seguridad social y pensiones en América Latina, 2026; y Mesa-Lago, Carmelo. Desempeño de pensiones privatizadas en América Latina, 1980–2020: el caso de México. El Trimestre Económico, vol. 89, núm. 355, 2022.

90. Mesa-Lago, Carmelo. Pensiones de capitalización individual en América Latina, cap. III, impacto del COVID-19; y CEPAL. Panorama Social de América Latina 2024, cap. pensiones.

91. CEPAL. Panorama Social de América Latina 2025.

92. CEPAL. Panorama Social de América Latina 2024; Arenas de Mesa y Robles (eds.), 2024, marco conceptual de Protección Social Integral.

93. Arenas de Mesa, Alberto. Los sistemas de pensiones en la encrucijada. CEPAL, 2019.

94. Mesa-Lago, Carmelo. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 144, 2004; y Revista de la CEPAL N° 84, 2004.

95. Mesa-Lago, Carmelo. Un siglo de seguridad social y pensiones en América Latina, 2026, caps. Venezuela y conclusiones; advertencia sobre promesa nominal frente a promesa real.

96. Venezuela: Gran Misión en Amor Mayor, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley 8.694, Gaceta Oficial 39.819, 13 de diciembre de 2011; Ley de Protección de las Pensiones de Seguridad Social frente al Bloqueo Imperialista, Gaceta Oficial, mayo de 2024; Decreto 4952, 16 de mayo de 2024.

97. Colombia: Ley 2381 de 2024, Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, 16 de julio de 2024.

98. Colombia: Corte Constitucional, Sentencia C-264 de 2026, 25 de agosto de 2026, ponencia de la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera, expediente D-15989.

99. Perú: Ley 32123 de 2024, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, 24 de septiembre de 2024.

100. Perú: Decreto Supremo 189-2025-EF, Reglamento de la Ley 32123, publicado el 5 de septiembre de 2025, vigente el 6 de septiembre de 2025.

101. CEPAL. Definición de reforma estructural y reforma paramétrica; clasificación en modelos sustitutivo, paralelo y mixto. CEPAL, 2006.

102. Arenas de Mesa, Alberto. Los sistemas de pensiones en la encrucijada, 2019, caps. cobertura, suficiencia y segmentación.

103. Arenas de Mesa, Alberto, 2019; OIT. Panorama Laboral Temático: informalidad, 2014, 46,8% del empleo no agrícola.

104. Chile: Ley 20.255 de 2008, Sistema de Pensiones Solidarias; Ley 19.795 de 2002, multifondos.

105. México: reforma de 2020, 16 de diciembre de 2020, vigente el 1 de enero de 2021; Mesa-Lago, 2022, cierre del segundo ciclo.

106. Brasil: Enmienda Constitucional 20 de 1998; Ley 9.876 de 1999; Enmienda Constitucional 41 de 2003; Enmienda Constitucional 47 de 2005; Ley 13.183 de 2015; Enmienda Constitucional 103 de 2019.

107. Costa Rica: reforma del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, abril de 2005.

108. Uruguay: Ley 18.395 de 2008; Ley 18.065 de 2006, trabajo doméstico.

109. Perú: Ley 30425 de 2016, retiro de hasta 95,5% del fondo acumulado.

110. Altamirano, Álvaro, y otros, 2018, tasas de reemplazo brutas, citados por Mesa-Lago, 2022; OCDE, 2021, tasas de reemplazo hipotéticas.

111. Nicaragua: Decreto 39-2013, paramétrica de reparto; Decreto Presidencial 03-2018, publicado el 18 de abril de 2018 y revocado el 22 de abril de 2018.

112. Arenas de Mesa, Alberto. Sostenibilidad integral como intersección de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera, 2019.

113. Banco Mundial. Averting the Old Age Crisis / Envejecimiento sin crisis, 1994.

114. Holzmann, Robert, y Hinz, Richard. Old Age Income Support in the 21st Century / Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo XXI, Banco Mundial, 2005.

115. OIT. Recomendación 202 sobre pisos de protección social, 2012.

116. Ortiz, Isabel, Durán-Valverde, Fabio, Urban, Stefan, Wodsak, Veronika, y Yu, Zhiming. Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America. OIT, 2018.

117. Arenas de Mesa, Alberto, 2019, variantes de modelo: paralelo integrado e integrado; CEPAL, 2006, tipología.

118. Global Pensions Programme, GPP, 2023, conclusión sobre modelo multipilar integrado con Pilar 0 fuerte; GPP, XII edición, Ciudad de México, 11 y 12 de marzo de 2026.

119. CEPAL, proyecciones demográficas regionales; ONU, World Population Prospects 2024, proyección a 1 de julio de 2026, variante media.

120. Banco Interamericano de Desarrollo. Hacia 2050, una de cada cinco personas en la región tendrá más de 65 años.

121. Mesa-Lago, Carmelo, 2026, envejecimiento por país y desafío demográfico.

122. OIT, informalidad regional; CEPAL, Panorama Social 2025, medición de informalidad.

123. Series regionales de cotizantes como proporción de la población económicamente activa, máximo previo en 2014.

124. Bosch, Mariano, Melguizo, Ángel, y Pagés, Carmen. Mejores pensiones, mejores trabajos. BID, 2013; densidades de cotización.

125. Apella, Ignacio, y Zunino, Gonzalo, 2025, disyuntiva entre cobertura, suficiencia y sostenibilidad; simulación de reducción de requisito de 30 a 20 años; República Dominicana, densidades.

126. Apella, Ignacio, y Zunino, Gonzalo, 2025, densidades en Argentina, México, Perú y Uruguay.

127. CEPAL. Panorama Social 2025, pobreza total y extrema, pobreza en 65 años y más, desigualdad multidimensional y coeficiente de Gini.

128. CEPAL, 2024, mujeres entre destinatarios de sistemas no contributivos y brecha de acceso a alguna pensión, 2010–2021; caso Chile, cobertura no contributiva por sexo, 2021.

129. CEPAL, propuesta de fortalecer sistemas integrales de cuidado; Marco Navarro, Flavia, 2016, género y pensiones.

130. Chile: Consejo Consultivo Previsional, Informe Anual 2023, cobertura de la Pensión Garantizada Universal.

131. Chile: Ley 21.735 de 2025, Sistema Mixto de Pensiones; Ley 21.419 de 2022, Pensión Garantizada Universal; Ley 21.538 de 2023.

132. México: Fondo de Pensiones para el Bienestar, decreto de 30 de abril de 2024; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 116/2024, resuelta el 12 de agosto de 2026.

133. Panamá: Ley 438 de 2024, bono permanente; Ley 462 de 2025, Sistema Único de Capitalización con Garantía Solidaria, 18 de marzo de 2025.

134. Uruguay: Ley 20.130 de 2023; proyecto de causal de retiro anticipado a los 60 años con 30 años de servicios, aprobado para envío el 12 de octubre de 2026 y remitido a la Asamblea General el 16 de octubre de 2026; en comisión especial de Diputados desde el 10 de noviembre de 2026, plazo hasta el 10 de marzo de 2027; comisión sesionó por primera vez el 24 de noviembre de 2026 y definió las primeras delegaciones (Ministerio de Economía y Finanzas y Oficina de Planeamiento y Presupuesto, citados para el 7 de diciembre; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Banco de Previsión Social y comisión de expertos); en trámite, sin aprobación al 25 de noviembre de 2026.

135. Marco Navarro, Flavia, 2016, género y pensiones; Arza, Camila, y otros, 2024, género, cuidado y pensiones.

136. Costa Rica, reformas del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte; El Salvador, Ley Integral del Sistema de Pensiones, Decreto 614 de 2022, y Decreto Legislativo 787 de 2017.

137. Argentina: Ley 26.425 de 2008, Sistema Integrado Previsional Argentino; Fondo de Garantía de Sustentabilidad; Bolivia: Ley 065 de 2010, Gestora Pública y fondo solidario.

138. Argentina: moratoria, Ley 27.705 de 2023, Plan de Pago de Deuda Previsional, cierre de adhesiones en marzo de 2025, veto por Decreto 534/2025; Pensión Universal para el Adulto Mayor, PUAM, Ley 27.260 de 2016; Cherkasky, 2024, PUAM.

139. Costa Rica: Reforma del Reglamento del IVM, 14 de diciembre de 2021, publicada el 11 de enero de 2022, vigente el 11 de enero de 2024; Régimen No Contributivo, Ley 5662.

140. Brasil: Enmienda Constitucional 103 de 2019; Ley 15.077 de 2024, biometría obligatoria del Beneficio de Prestación Continuada; Ley Orgánica de Asistencia Social, Ley 8.742 de 1993.

141. Bolivia: Ley 065 de 2010; Renta Dignidad, Ley 3791 de 2007.

142. Paraguay: Ley 7446 de 2024, Instituto de Previsión Social; Ley 7633 de 2026, Caja Fiscal; Pensión Alimentaria, Ley 3728 de 2009. Cruz-Martínez, Juan, 2019 y 2022, universalismo y focalización.

143. Cruz-Martínez, Juan, 2019 y 2022, universalismo; Barrientos, Armando, 2020 y 2021, dualismo de la protección social. República Dominicana: Ley 87-01 de 2001.

144. Barrientos, Armando, 2020 y 2021, dualismo; República Dominicana, Ley 87-01 de 2001, sistema segmentado.

145. Isuani, Ernesto, 2010, endurecimiento de las condiciones de acceso.

146. Antón Pérez, José, 2006, endurecimiento de los requisitos de acceso.

147. Mesa-Lago, Carmelo, 2026, rendimientos y costos administrativos de sistemas públicos y privados; Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, AIOS, boletines.

148. OCDE, estimaciones sobre retiros en Chile; Superintendencia de Pensiones de Chile, operaciones de retiro.

149. Bolivia: Ley 1392 de 2021, retiro por única vez; Costa Rica: Ley 9906 de 2020, extracciones o retiros; El Salvador: anticipo de 25%; México: retiros parciales por desempleo, 2020.

150. Banco Interamericano de Desarrollo. Repensar la jubilación: los sistemas de pensiones en América Latina después de COVID-19. BID, mayo de 2024.

151. Clavijo, Sergio, 2024, costo fiscal proyectado de la reforma colombiana, 94% a 166% del PIB, 2024–2100.

152. Mesa-Lago, Carmelo, 2026, Perú, falta de estudio actuarial de la transición.

153. Uruguay: plebiscito de 2024 sobre la reforma previsional, rechazado.

154. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, CIEP, México, costo fiscal del Fondo de Pensiones para el Bienestar.

155. OIT, 2022, informe actuarial sobre el sistema de pensiones de Panamá.

156. El Salvador: préstamos del fideicomiso, 1.720 millones de dólares, y deuda de transición, 10.116 millones de dólares, cifras de 2024 según la literatura sobre el caso salvadoreño, citada por Mesa-Lago, 2026. A septiembre de 2026, la deuda con el Fondo de Pensiones ascendía a 11.874,74 millones de dólares.

157. CEPAL, presión fiscal del sistema costarricense, gasto en pensiones 7,7% del PIB en 2022.

158. Bolivia: Gestora Pública, asunción de cuentas individuales en 2023; ausencia de estudio actuarial actualizado desde 2015, según Mesa-Lago, 2026.

159. República Dominicana: pensión no contributiva como piloto, 2,8% en 2023; Apella y Zunino, 2025, densidad de cotización.

160. Ecuador: Ley 2001-55, 30 de noviembre de 2001; Ley de Justicia Laboral, 2015; Bono Joaquín Gallegos Lara; Misión Mis Mejores Años.

161. Guatemala: Programa Aporte Económico Adulto Mayor, Decreto 85-2005, reformado por Decreto 4-2022; Decreto 9-2026, 17 de marzo de 2026; Acuerdo IGSS 1571, 27 de octubre de 2026.

162. Honduras: Ley Marco del Sistema de Protección Social, 2015; Decreto 45-2025, 19 de enero de 2026; reforma del 29 de julio de 2026, Pensión Social No Contributiva, aprobada por el Congreso, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y a financiarse con el Presupuesto de 2027, sin sanción ni publicación localizada a noviembre de 2026.

163. Nicaragua: Decreto 39-2013, paramétrica de reparto; Decreto 03-2018, revocado antes de entrar en vigor; Pensión Reducida del INSS.

164. Cuba: Ley 105 de 2008, seguridad social y asistencia social; anteproyecto de Código de Trabajo en debate, 2025–2026.

165. España, como ejemplo fuera de la región y sin desarrollo como caso: reformas 2021 a 2026, revalorización con IPC, Mecanismo de Equidad Intergeneracional, cotización de solidaridad, premio por demora de jubilación; Real Decreto 416/2026, jubilación flexible, 28 de agosto de 2026.

166. CEPAL. Panorama Social de América Latina y el Caribe 2026: desafíos de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Resumen ejecutivo y capítulos II y III. Serie inédita sobre gasto público en pensiones en 17 países; proyección del gasto público en pensiones con solo el efecto demográfico; escenarios de ampliación de las pensiones no contributivas en 13 países; contexto macroeconómico; cuadro de mecanismos de reconocimiento del cuidado en ocho países.

Glosario de siglas

Sigla	Significado
AFAP	Administradora de Fondos de Ahorro Previsional. Uruguay. Administra el segundo pilar de capitalización individual.
AFORE	Administradora de Fondos para el Retiro. México. Administra cuentas individuales.
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones. Chile, Perú, República Dominicana y El Salvador. Administra cuentas individuales de capitalización.
APS	Aporte Previsional Solidario. Chile. Complemento solidario del Sistema de Pensiones Solidarias creado en 2008, para pensiones contributivas bajas.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BPC	Beneficio de Prestación Continuada. Brasil. Prestación asistencial para personas mayores y con discapacidad en situación de pobreza, regulada por la LOAS.
BPS	Banco de Previsión Social. Uruguay. A cargo del primer pilar de reparto.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CI	Cuenta Individual. Cuenta de ahorro a nombre de cada persona afiliada, en capitalización.
COVID-19	Enfermedad por coronavirus 2019. Pandemia que consolida la transición de finales de 2019 y principios de 2020 hacia el tercer ciclo.
CSS	Caja de Seguro Social. Panamá.
DS	Decreto Supremo. Norma del Ejecutivo en Perú, por ejemplo el DS 189-2025-EF.
EC	Enmienda Constitucional. Brasil. Reforma a la Constitución, por ejemplo la EC 103 de 2019.
EF	Economía y Finanzas. Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, en la sigla DS 189-2025-EF.
FCL	Fondo de Capitalización Laboral. Costa Rica. Complemento de la pensión, con aporte patronal.
FGS	Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Argentina. Fondo del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) destinado a sostener el pago de prestaciones.

Sigla	Significado
GPP	Global Pensions Programme. Programa académico sobre pensiones, concebido por la London School of Economics, con Novaster, Santander y BID.
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Ecuador.
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Guatemala.
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social. Honduras.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social. México.
INDEP	Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. México. Una de las fuentes del Fondo de Pensiones para el Bienestar.
INPREMA	Instituto Nacional de Previsión del Magisterio. Honduras. Régimen del magisterio.
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. Nicaragua.
IPC	Índice de Precios al Consumidor. Medida de inflación, usada para revalorizar pensiones.
IPS	Instituto de Previsión Social. Paraguay. Régimen general de pensiones y salud.
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. México. Régimen de trabajadores del Estado.
IVM	Invalidez, Vejez y Muerte. Régimen de reparto de Costa Rica.
IVS	Invalidez, Vejez y Sobrevivencia. Programa del IGSS de Guatemala.
IVSS	Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Venezuela.
LISP	Ley Integral del Sistema de Pensiones. El Salvador. Decreto 614 de 2022.
LOAS	Ley Orgánica de Asistencia Social. Brasil. Ley 8.742 de 1993, base del BPC.
LSE	London School of Economics. Universidad que concibió el GPP.
MEI	Mecanismo de Equidad Intergeneracional. España. Recargo sobre la base de cotización destinado al Fondo de Reserva.
OISS	Organización Iberoamericana de Seguridad Social.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.

Sigla	Significado
ONP	Oficina de Normalización Previsional. Perú. Administra el SNP.
ONU	Organización de las Naciones Unidas. Fuente de las proyecciones de esperanza de vida.
PBS	Pensión Básica Solidaria. Chile. Pensión no contributiva del Sistema de Pensiones Solidarias creado en 2008, para personas sin pensión contributiva.
PGU	Pensión Garantizada Universal. Chile. Pensión no contributiva para el 90 por ciento más vulnerable.
PIB	Producto Interno Bruto. Valor de la producción de un país, usado para medir el gasto en pensiones.
PUAM	Pensión Universal para el Adulto Mayor. Argentina. Piso para personas sin 30 años de aportes.
RAIS	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. Colombia. Pilar de ahorro individual en la Ley 100 de 1993.
RGPS	Régimen General de Previsión Social. Brasil. Régimen de reparto para trabajadores del sector privado.
RIPTE	Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables. Argentina. Índice salarial usado en la fórmula de movilidad de las pensiones.
RNC	Régimen No Contributivo. Costa Rica. Pensión no contributiva, Ley 5662.
ROP	Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias. Costa Rica. Segundo pilar de capitalización.
RPPS	Régimen Propio de Previsión Social. Brasil. Régimen de servidores públicos.
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Perú. Supervisa el SPP.
SEBD	Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido. Panamá. Subsistema de reparto en transición hacia el Sistema Único de Capitalización con Garantía Solidaria (SUCGS).
SIPA	Sistema Integrado Previsional Argentino. Argentina. Reparto desde 2008.
SIPP	Sistema Integral Previsional Peruano. Perú. Sistema único creado por la Ley 32123.

Sigla	Significado
SIS	Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. Chile. Seguro que cubre invalidez y sobrevivencia dentro del Seguro Social.
SNP	Sistema Nacional de Pensiones. Perú. Régimen de reparto administrado por la ONP.
SPP	Sistema Privado de Pensiones. Perú. Régimen de capitalización.
SPS	Sistema de Pensiones Solidarias. Chile. Sistema creado en 2008, con Pensión Básica Solidaria (PBS) y Aporte Previsional Solidario (APS), integrado a la capitalización individual.
SUCGS	Sistema Único de Capitalización con Garantía Solidaria. Panamá. Sistema de destino creado por la Ley 462 de 2025. Incluye Componente Solidario No Contributivo y Pensión Garantizada Solidaria.
UF	Unidad de Fomento. Chile. Unidad de cuenta reajustable por inflación.
WPP	World Population Prospects. Proyecciones de población de la ONU.

Bibliografía

Altamirano, Álvaro y otros (2018). Tasas de reemplazo brutas, citados por Mesa-Lago (2022).

Antolín, Pablo (OCDE) (2026). México ha avanzado en pensiones, pero aún no es un trabajo terminado. El Economista.

Antón Pérez, José Ignacio (2006). Equidad en las reformas de la seguridad social en América Latina. Una evaluación crítica. Revista de Economía Mundial 14, pp. 197-227.

Apella, Ignacio y Zunino, Gonzalo (2025). Disyuntiva entre cobertura, suficiencia y sostenibilidad; densidades de cotización y edades efectivas de retiro.

Arenas de Mesa, Alberto (2005). Chile, caso fundador: carga fiscal previsional promedio entre 1981 y 2004, déficit previsional civil al momento de la reforma y en 2004, y proyección de transición para bonos de reconocimiento y sistema en su conjunto.

Arenas de Mesa, Alberto (2010). Historia de la reforma previsional chilena. OIT.

Arenas de Mesa, Alberto (2019). Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina. CEPAL.

Arenas de Mesa, Alberto y Robles, Claudia (eds.) (2024). Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad. CEPAL.

Argentina. Ley 26.425 de 2008. Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Argentina. Ley 27.260 de 2016. Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).

Argentina. Ley 27.705 de 2023. Plan de Pago de Deuda Previsional (moratoria).

Argentina. Decreto 534/2025. Veto total a la prórroga de la moratoria.

Arza, Camila y otros (2024). Género, cuidado y pensiones.

Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS). Boletines sobre rendimientos y costos administrativos de sistemas públicos y privados.

Badilla Espinoza, Juan Manuel (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. Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/31), CEPAL.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018). Diagnóstico en 27 países: ningún sistema tiene asegurada sostenibilidad fiscal o social con parámetros vigentes.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020). Presente y futuro de las pensiones.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2024). Repensar la jubilación: los sistemas de pensiones en América Latina después de COVID-19: Resumen ejecutivo. BID, mayo de 2024.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Hacia 2050, una de cada cinco personas en la región tendrá más de 65 años.

Banco Mundial (1994). Averting the Old Age Crisis / Envejecimiento sin crisis.

Banco Mundial (2025). Riding the Demographic Wave: Pensions and Retirement Income in an Aging World. Reyes Hartley, G. y Abels, M.

Banco Mundial (2025). State of Social Protection Report 2025: The 2-Billion-Person Challenge.

Banco Mundial (2025). Understanding Income Security for Older Adults: Rethink Social Protection and Jobs in an Actively Aging World.

Barrientos, Armando (2020 y 2021). Dualismo de la protección social.

Bernazza, Claudia (2013). Estudio sobre la reconstrucción del sistema de protección social argentino y el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA, Ley 26.425 de 2008).

Bertranou, Fabio y Montt, Guillermo (2022). Definición de sistema mixto: piso no contributivo, componente contributivo de seguro social o ahorro colectivo, y componente complementario que puede tener ahorro individual. Citados por Badilla Espinoza (2023).

Bolivia. Ley 3791 de 2007. Renta Dignidad.

Bolivia. Ley 065 de 2010. Gestora Pública y fondo solidario.

Bolivia. Ley 1392 de 2021. Retiro por única vez.

Bosch, Mariano, Melguizo, Ángel y Pagés, Carmen (2013). Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. BID.

Brasil. Ley 8.742 de 1993. Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS).

Brasil. Enmienda Constitucional 20 de 1998.

Brasil. Ley 9.876 de 1999.

Brasil. Enmienda Constitucional 41 de 2003.

Brasil. Enmienda Constitucional 47 de 2005.

Brasil. Ley 13.183 de 2015. Fórmula 85/95.

Brasil. Enmienda Constitucional 103 de 2019.

Brasil. Ley 15.077 de 2024. Biometría obligatoria del Beneficio de Prestación Continuada.

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), México. Costo fiscal del Fondo de Pensiones para el Bienestar.

CEPAL (2006). Definición de reforma estructural y reforma paramétrica; clasificación en modelos sustitutivo, paralelo y mixto.

CEPAL (2017). Panorama Social de América Latina 2017. Capítulo: Nuevas tendencias en las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina.

CEPAL (2018). Documentos sobre sistemas de pensiones.

CEPAL (2023). Documentos sobre sistemas de pensiones.

CEPAL (2024). Panorama Social de América Latina 2024. Capítulo sobre pensiones.

CEPAL (2025). Evolución de los sistemas de pensiones no contributivos para erradicar la pobreza en la vejez. Nota conceptual.

CEPAL (2025). Panorama Social de América Latina y el Caribe 2025.

CEPAL (2026). Panorama Social de América Latina y el Caribe 2026: desafíos de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

CEPAL. Propuesta de fortalecer sistemas integrales de cuidado, con corresponsabilidad entre Estado, familias y sector privado, y crear empleo formal en el sector de los cuidados.

CEPAL/CELADE (2024). Población, desarrollo y derechos en América Latina y el Caribe: segundo informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (LC/CRPD.5/3).

Cherkasky (2024). Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).

Chile. Ley 19.795 de 2002. Multifondos.

Chile. Ley 20.255 de 2008. Sistema de Pensiones Solidarias.

Chile. Ley 21.419 de 2022. Pensión Garantizada Universal (PGU).

Chile. Ley 21.538 de 2023.

Chile. Ley 21.735 de 2025. Sistema Mixto de Pensiones y Seguro Social.

Clavijo, Sergio (2024). Costo fiscal proyectado de la reforma colombiana, 94% a 166% del PIB, 2024–2100.

Colombia. Ley 100 de 1993, en pensiones vigente desde el 1º de abril de 1994.

Colombia. Ley 797 de 2003.

Colombia. Acto Legislativo 01 de 2005.

Colombia. Ley 1328 de 2009, paramétrica solo para el RAIS, multifondos.

Colombia. Ley 2381 de 2024. Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, 16 de julio de 2024.

Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-264 de 2026, 25 de agosto de 2026.

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (Comisión Bravo, presidida por David Bravo) (2015). Informe Final. Primera edición, septiembre de 2015.

Consejo Consultivo Previsional (2023). Informe Anual 2023.

Costa Rica. Reforma del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, abril de 2005.

Costa Rica. Ley 9906 de 2020. Extracciones o retiros.

Costa Rica. Reforma del Reglamento del IVM, 14 de diciembre de 2021, publicada el 11 de enero de 2022, vigente el 11 de enero de 2024.

Costa Rica. Ley 5662. Régimen No Contributivo.

Cruz-Martínez, Juan (2019 y 2022). Universalismo y focalización.

Cuba. Ley 105 de 2008. Seguridad social y asistencia social.

Ecuador. Ley 2001-55, 30 de noviembre de 2001.

Ecuador. Ley de Justicia Laboral, 2015.

El Salvador. Decreto Legislativo 787 de 2017.

El Salvador. Ley Integral del Sistema de Pensiones, Decreto 614 de 2022.

España. Reformas 2021 a 2026, revalorización con IPC, Mecanismo de Equidad Intergeneracional, cotización de solidaridad, premio por demora de jubilación.

España. Real Decreto 416/2026, jubilación flexible, 28 de agosto de 2026.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2018). Proyección de pensiones contributivas como proporción del PIB. Citado por CEPAL.

Global Pensions Programme (GPP) (2023). Conclusión sobre modelo multipilar integrado con Pilar 0 fuerte.

Global Pensions Programme (GPP) (2026). XII edición, Ciudad de México, 11 y 12 de marzo de 2026.

Guatemala. Decreto 85-2005. Programa Aporte Económico Adulto Mayor.

Guatemala. Decreto 4-2022. Reforma al Programa Aporte Económico Adulto Mayor.

Guatemala. Acuerdo IGSS 1571, 27 de octubre de 2026.

Guatemala. Decreto 9-2026, 17 de marzo de 2026.

Holzmann, Robert y Hinz, Richard (2005). Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. Banco Mundial.

Honduras. Ley Marco del Sistema de Protección Social, 2015.

Honduras. Decreto 45-2025, 19 de enero de 2026.

Honduras. Reforma del 29 de julio de 2026, Pensión Social No Contributiva, aprobada por el Congreso, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, a financiarse con el Presupuesto de 2027, sin sanción ni publicación localizada a noviembre de 2026.

Isuani, Ernesto Aldo (2010). La seguridad social y las transformaciones sociales latinoamericanas. Nueva Sociedad 226, marzo-abril de 2010.

Marco Navarro, Flavia (2016). La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina. CEPAL, LC/L.4225, octubre de 2016.

Mesa-Lago, Carmelo (2004). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. Revista de la CEPAL 84, diciembre de 2004.

Mesa-Lago, Carmelo (2004). Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 144, Santiago de Chile, marzo de 2004.

Mesa-Lago, Carmelo (2008). Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America. Oxford University Press.

Mesa-Lago, Carmelo (2016). Sugerencias para la re-reforma de pensiones en el Perú. Apuntes 78, pp. 41-60.

Mesa-Lago, Carmelo (2020). Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980–2020): promesas y realidades. Fundación Friedrich Ebert, Ciudad de México, diciembre de 2020.

Mesa-Lago, Carmelo y Rivera (2020). El Salvador: proporción de asegurados que solo recibirá devolución de saldo, sin pensión periódica.

Mesa-Lago, Carmelo, Cruz-Saco, María Amparo y Gil, Mirian (2021). La cobertura de las pensiones en América Latina: tendencias y desigualdades. International Social Security Review, vol. 74, N° 2, pp. 83-104, abril de 2021.

Mesa-Lago, Carmelo (2022). Desempeño de pensiones privatizadas en América Latina, 1980–2020: el caso de México. El Trimestre Económico, vol. 89, núm. 355, julio-septiembre de 2022.

Mesa-Lago, Carmelo (2022). Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 242, LC/TS.2022/99, Santiago, 19 de julio de 2022.

Mesa-Lago, Carmelo (2026). Un siglo de seguridad social y pensiones en América Latina.

México. Reforma de 2020, 16 de diciembre de 2020, vigente el 1 de enero de 2021.

México. Fondo de Pensiones para el Bienestar, decreto de 30 de abril de 2024.

México. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 116/2024, resuelta el 12 de agosto de 2026.

Nicaragua. Decreto 39-2013, paramétrica de reparto.

Nicaragua. Decreto Presidencial 03-2018, publicado el 18 de abril de 2018 y revocado el 22 de abril de 2018.

OCDE / Banco Mundial / BID (2014/2015). Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe.

OCDE (2021). Tasas de reemplazo hipotéticas para trabajador de carrera completa.

OCDE. Estimaciones sobre retiros en Chile.

OIT (2012). Recomendación 202 sobre pisos de protección social.

OIT (2014). Panorama Laboral Temático: informalidad, 46,8% del empleo no agrícola.

OIT (2022). Informe actuarial sobre el sistema de pensiones de Panamá.

ONU (2024). World Population Prospects 2024, proyección a 1 de julio de 2026, variante media.

Ortiz, Isabel, Durán-Valverde, Fabio, Urban, Stefan, Wodsak, Veronika y Yu, Zhiming (eds.) (2018). Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America. OIT, Ginebra. Edición en español (2019): La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000–2018), OIT.

Palacios, Robert. Marco multipilar.

Panamá. Ley 438 de 2024, bono permanente.

Panamá. Ley 462 de 2025, Sistema Único de Capitalización con Garantía Solidaria, 18 de marzo de 2025.

Paraguay. Ley 3728 de 2009. Pensión Alimentaria.

Paraguay. Ley 7446 de 2024, Instituto de Previsión Social.

Paraguay. Ley 7633 de 2026, Caja Fiscal.

Perú. Ley 30425 de 2016, retiro de hasta 95,5% del fondo acumulado.

Perú. Ley 32123 de 2024, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, 24 de septiembre de 2024.

Perú. Decreto Supremo 189-2025-EF, Reglamento de la Ley 32123, publicado el 5 de septiembre de 2025, vigente el 6 de septiembre de 2025.

República Dominicana. Ley 87-01 de 2001.

Riveros Aponte, Gustavo (2002). Las Pensiones en Colombia de 1823 a la necesidad actual de una reforma. Tesis, Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social, Universidad de Alcalá de Henares y Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

Rofman, Rafael, Apella, Ignacio y Vezza, Evelyn (eds.) (2013). Más allá de las pensiones contributivas. Banco Mundial.

Superintendencia de Pensiones de Chile. Operaciones de retiro.

Uruguay. Ley 18.065 de 2006, trabajo doméstico.

Uruguay. Ley 18.395 de 2008.

Uruguay. Proyecto de ley, causal de retiro anticipado a los 60 años con 30 años de servicios, remitido a la Asamblea General el 16 de octubre de 2026; en comisión especial de Diputados desde el 10 de noviembre de 2026, plazo hasta el 10 de marzo de 2027; comisión sesionó por primera vez el 24 de noviembre de 2026; en trámite, sin aprobación al 25 de noviembre de 2026.

Uruguay. Ley 20.130 de 2023.

Uthoff, Andras (2010). La trayectoria de la reforma previsional en Chile y el incremento de la solidaridad. En Prado y Sojo (eds.), CEPAL, noviembre de 2010.

Venezuela. Gran Misión en Amor Mayor, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley 8.694, Gaceta Oficial 39.819, 13 de diciembre de 2011.

Venezuela. Decreto 4952, 16 de mayo de 2024.

Venezuela. Ley de Protección de las Pensiones de Seguridad Social frente al Bloqueo Imperialista, Gaceta Oficial, mayo de 2024.