

R

eforma de pensiones

EN PAÍSES SELECCIONADOS

JORGE IBERICO*

En América Latina, Chile, México, Colombia y Perú han reformado sus sistemas de pensiones recientemente. Un rasgo común que se observa en estas intervenciones es la mayor participación del Estado para el financiamiento del pilar no contributivo, así como también para complementar el ahorro del pilar contributivo. En este artículo se presentan los principales cambios introducidos en los sistemas de pensiones de estos países.



* Supervisor líder, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP
jorge.iberico@bcrp.gob.pe

Un estudio reciente de la OECD (2023) sobre reformas de sistemas de pensiones en países miembros de ese organismo da cuenta de los siguientes temas comunes abordados en sus intervenciones de política pública: a) las edades de retiro están aumentando en concordancia con la mayor expectativa de vida, b) las diferencias en edades de retiro entre hombres y mujeres están desapareciendo, c) hay un uso creciente de incentivos para postergar la edad de retiro, d) se reconoce la necesidad de ajustar los beneficios (monto de las pensiones) a las contribuciones (cambio de sistemas de beneficio definido a sistemas de contribución definida), e) mayor protección pensionaria para adultos pobres, f) importancia de reconocer beneficios pensionarios por la crianza de los niños, g) expansión del enrolamiento automático, y h) eliminación del salario mínimo como referencia para los aportes al sistema contributivo.

En el caso de América Latina, Chile, México, Colombia y Perú han reformado también sus sistemas recientemente. Un rasgo común que se observa en estas intervenciones es la mayor participación del Estado para el financiamiento del pilar no contributivo, así como también para complementar el ahorro del pilar contributivo. A continuación, se presentan los principales cambios introducidos en los sistemas de pensiones de estos países.

CHILE¹

El 29 de enero de 2025 el Congreso de Chile aprobó la reforma del sistema de pensiones (propuesta por el Poder Ejecutivo). Los principales cambios son los siguientes:

- a. **Aumenta el aporte de los empleadores al sistema de pensiones**, de 1,5 a 8,5 por ciento de la remuneración imponible², compuesto de:
 - (i) un aporte directo a las cuentas de capitalización individual de 4,5 por ciento; y
 - (ii) un aporte de 4 por ciento para ser administrado por el Seguro Social (también creado por esta ley), y que tendrá la siguiente distribución:
 - Con 2,5 por ciento se cubrirá las contingencias del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) y la compensación a mujeres por mayores expectativas de vida.
 - Con la diferencia de 1,5 por ciento se financiará el beneficio por año cotizado, instrumento que mejorará las pensiones actuales y que será transitorio por un período de 30 años.
- b. Mediante la **compensación a mujeres por mayores expectativas de vida** se procurará que una

mujer y un hombre que se jubilan a los 65 años con la misma edad, mismo saldo y grupo familiar obtengan la misma pensión, con un valor mínimo de 0,25 unidades de fomento (UF), aproximadamente US\$ 10, para compensar esa diferencia³.

- c. En cuanto al **beneficio por año cotizado**, se añadirá a cada pensión 0,1 UF (US\$ 4) por cada año cotizado, con un tope máximo de 25 años (equivalente a US\$ 100). Durante la primera década de implementación, las mujeres podrán acceder siempre que hayan cotizado al menos 10 años cotizados; luego ese umbral será de 15 años. Los hombres accederán con al menos 20 años cotizados.

El beneficio por año cotizado será financiado por el **Fondo de Seguridad Social**, que para este fin recibirá recursos de los aportes de los empleadores (mencionado en el acápite a) y un **aporte fiscal** predeterminado y acotado en función de las necesidades de suficiencia y sostenibilidad del Fondo.

- d. Se crea un **seguro de lagunas previsionales**, mediante el Seguro de Cesantía, para cubrir la cotización para pensiones de aquellos trabajadores que al perder su empleo acceden tanto a la cuenta individual de cesantía como al fondo solidario. El objetivo de esta medida es reducir el impacto de las lagunas previsionales a causa de la cesantía⁴.
- e. Se crean los **fondos generacionales**, para sustituir el sistema de multifondos del sistema contributivo actual. Cada fondo generacional seguirá un esquema de inversión que irá evolucionando de acuerdo con la edad del afiliado, por lo que promoverá inversiones de más largo plazo para atraer mejores rentabilidades y reducirá las necesidades de liquidez del sistema. Dicho fondo generacional se volverá cada vez más conservador conforme sus afiliados se acerquen a la edad de retiro, a fin de dar un mayor marco de seguridad frente a la exposición a los riesgos de las inversiones. Se definirán carteras de referencia para cada fondo generacional, estableciendo que las administradoras reciban premios o castigos a sus comisiones de acuerdo con el desempeño de sus inversiones en relación con las carteras antes mencionadas.
- f. Se establece un **mecanismo simplificado de cotización para trabajadores por cuenta propia e independientes**, consistente en un aporte fijo mensual en pesos, convenido en mecanismos de

¹ La ley de reforma de pensiones aún tiene que pasar el proceso de revisión del Tribunal Constitucional de Chile. La información se ha tomado del Comunicado del Ministerio del Trabajo y Previsión Social sobre el contenido del proyecto de reforma previsional aprobado por el Congreso de Chile: <https://hacienda.gov.cl/noticias-y-eventos/comunicados>.

² Dado que los empleadores ya venían cotizando un 1,5 por ciento para el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, y que este seguro será absorbido por el nuevo Seguro Social, el incremento neto de cotizaciones de los empleadores será de 7 por ciento y se implementará gradual y progresivamente en un plazo de 9 años. Actualmente los empleadores aportan 1,38 por ciento de la renta imponible al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS). En los últimos años, este aporte ha promediado 1,50 por ciento por ciento de la renta imponible.

³ Aún no se conoce cómo funcionaría exactamente esta compensación.

⁴ Las lagunas previsionales son los períodos en que los afiliados activos del sistema de pensiones no realizan sus cotizaciones obligatorias (por ejemplo, por cesantía). Esto afecta la densidad de cotizaciones y se traduce en un menor ahorro, que puede tener un fuerte impacto en el monto de la pensión que reciban al momento de la jubilación.

pago automático desde las cuentas bancarias de los afiliados.

- g. Se permite la **cotización solidaria de los afiliados en beneficio de su cónyuge** e hijos, integrantes de su grupo familiar, la que se registrará como cotización voluntaria de estos últimos.
- h. Se **centralizará el sistema de cobranza de cotizaciones previsionales** en la Tesorería General de la República o una entidad privada seleccionada mediante licitación, de manera que las distintas instituciones previsionales, en conjunto, recuperen las cotizaciones no pagadas por un mismo empleador. Junto con lo anterior, se introducirán modificaciones en la etapa de cobranza judicial para que la persecución de las cotizaciones adeudadas sea más eficiente.
- i. Se **licitarán grupos de afiliados**, seleccionando aleatoriamente un 10 por ciento de los afiliados de cada administradora y adjudicando la administración del ahorro previsional de este grupo al oferente con la menor comisión. Los afiliados licitados podrán desistirse de la licitación o cambiarse de Administradora en cualquier momento, respetando la libertad de elección y permitiendo la retractación⁵.
- j. La reforma considera un **aumento de la pensión garantizada universal (PGU)**⁶ en 11,6 por ciento (de aproximadamente US\$ 233 a US\$ 260). La implementación será gradual⁷.

MÉXICO

Los principales cambios en la **reforma de 2021 (decreto de diciembre de 2020)** fueron:

- a. **Incremento gradual en el porcentaje de cotizaciones.** Contribución de empleadores pasará progresivamente de 5,15 por ciento a 14 por ciento del salario base de cotización (SBC) entre 2021 y 2030.
- b. **Esquema flexible para la obtención de la pensión mínima garantizada (PMG).** Aumento de pensión garantizada, determinada como función creciente de la edad de retiro, las semanas de cotización y el pro-

medio del SBC durante la afiliación del trabajador al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)⁸.

- c. **Reducción del tiempo que un trabajador debe haber cotizado para tener derecho a una pensión:** de 1250 semanas (24 años) a 750 semanas (14 años).
- d. **Límite máximo a las comisiones que cobran las AFORES.** Promedio aritmético de los cobros (como porcentaje del saldo) en materia de comisiones en los sistemas de contribución de Estados Unidos, Colombia y Chile, y de acuerdo con los criterios que emita la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. En 2025 el límite es 0,55 por ciento del saldo administrado.

Por su parte, la **reforma de 2024 (decreto de mayo de 2024)** creó el Fondo de Pensiones para el Bienestar, que brindará los recursos necesarios para que los trabajadores que alcancen los 65 años y cuya pensión sea igual o menor a 16 777 pesos (aproximadamente US\$ 823) reciban un complemento económico para alcanzar dicho monto —que equivale al salario mensual promedio cotizado en el 2023 en el IMSS—, a fin de igualar las pensiones a su salario.

COLOMBIA

La **Ley 2381 de julio de 2024**, que empezará a regir desde el 1 de julio de 2025⁹, **convierte en complementarios al sistema público de reparto administrado por Colpensiones (denominado componente de prima media) y el sistema de cuentas individuales de capitalización (denominado componente de ahorro complementario individual), administrado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) bajo el esquema de fondos generacionales.** Los ciudadanos deberán cotizar una parte de su ingreso (los primeros 2,3 salarios mínimos) en Colpensiones, y el resto (hasta 25 sueldos mínimos) en su AFP¹⁰. El nuevo sistema consta de 4 pilares:

- a. **Pilar solidario.** Estarán cubiertos todos los nacionales residentes en el país mayores de 65 años (hombres) y mayores de 60 años (mujeres)¹¹. **Se les otor-**

5 La administradora ganadora de la licitación deberá mantener su comisión por 5 años, la que además deberá, conforme a las reglas generales, ser uniforme para todos los afiliados de la administradora. Concluido dicho plazo, los afiliados de la administradora podrán ser incluidos en nuevos procesos de licitación. Particularmente, si la administradora incrementa sus comisiones, la proporción de afiliados que podrán ser incorporados a la próxima licitación se incrementará a 20 por ciento.

6 Desde enero de 2022 (Ley 21.419) existe la pensión garantizada universal (PGU), beneficio no contributivo pagado mensualmente, al cual podrán acceder las personas que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 10 de la ley, se encuentren o no afectas a algún régimen previsional. El monto de esta pensión mensual asciende actualmente a un máximo de \$ 224,004 (US\$ 233 aprox.), el cual se reajusta con la inflación.

7 A los seis meses de publicada la ley, el nuevo monto lo recibirán los beneficiarios de PGU de 82 años o más; a los 18 meses de publicada la ley, lo recibirán los beneficiarios de 75 años o más; a los 30 meses de publicada la ley, el nuevo monto llegará a las personas de 65 años o más.

8 Las dos instituciones más grandes que entregan pensiones contributivas son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Tanto el IMSS como el ISSSTE fueron sistemas pensionarios de reparto de beneficio definido. Actualmente, ambos sistemas ofrecen a sus nuevos afiliados un sistema pensionario de cuentas individuales de contribución definida, denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Las cuentas son administradas por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) y son reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

9 Cabe indicar que la Corte Constitucional de Colombia el 23 de octubre de 2024 ha admitido una demanda en contra de la ley respecto a una presunta vulneración del principio de consecutividad del trámite legislativo. A la publicación de este artículo (marzo de 2025), está pendiente la publicación del fallo de este caso.

10 El nuevo sistema no aplica para todos. Las mujeres que han cotizado más de 750 semanas al momento en que empiece a regir la reforma, el 1 de julio de 2025, y los hombres que han cotizado más de 900 semanas se quedarán en el régimen actual.

11 En el caso de las personas con discapacidad, abarca a hombres mayores de 55 años y mujeres mayores de 50 años que tengan pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50 por ciento y que estén en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad.

gará una renta mensual equivalente a 223 800 pesos colombianos (US\$ 52), que corresponde al umbral de pobreza extrema proyectado para 2024. No tiene relación con Colpensiones ni con los fondos privados.

Se crea el **Fondo de Solidaridad Pensional, que tendrá la subcuenta de subsistencia y la subcuenta de solidaridad**. Respecto a la **subcuenta de subsistencia**, esta estará dirigida a financiar el pilar solidario, a la protección de las personas en situación de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad, las madres comunitarias, sustitutas y FAMI ("Familia, Mujer e Infancia" que es un programa de hogares comunitarios para niños), que reúnan los requisitos del pilar solidario, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta ley. Por otro lado, la **subcuenta de solidaridad** tiene por objeto ampliar la cobertura y subsidiar o cofinanciar las cotizaciones al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez de los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no pueden realizar la cotización completa en el pilar contributivo, tales como trabajadores independientes, trabajadores rurales, campesinos, desempleados, ente otros, así como a los trabajadores que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad de la cotización.

El financiamiento del Fondo de Solidaridad Pensional proviene de la cotización adicional al 16 por ciento del ingreso de los trabajadores. Esta cifra varía en forma creciente según el ingreso de estos, desde 1,5 hasta 3 puntos porcentuales.

- b. **Pilar semicontributivo.** Dirigido a las personas que están en la informalidad y que han aportado entre 300 y menos de 1 000 semanas. A quienes estén en este pilar se les entregará una renta vitalicia, calculada a partir del saldo ahorrado en el componente de prima media (aportes traídos a valor presente) más el saldo del componente de ahorro complementario individual. Al saldo del componente de prima media se le añadirá un **subsidio estatal del 20 por ciento para hombres y del 30 por ciento para mujeres. La pensión vitalicia así obtenida no podrá exceder el 80 por ciento del salario mínimo**¹².
- c. **Pilar contributivo.** En este grupo estarán quienes cotizan de forma estable para su pensión. Al pensio-narse, **tendrán una pensión del régimen público y otra del régimen privado.**

Actualmente, la contribución a los fondos de pensiones corresponde al 16 por ciento del ingreso de los trabajadores, donde el 12 por ciento es aportado por el empleador y el 4 por ciento restante se descuenta del salario. **Esta tasa de aporte se mantendría, pero los recursos aportados deberán distribuirse entre los componentes del pilar**

contributivo. En el componente de prima media, 13 por ciento iría para el fondo público administrado por Colpensiones y para el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo (FAPC)¹³, y 3 por ciento se destinaría para gastos de administración y seguros previsionales, mientras que, en el componente del ahorro individual, 13 por ciento va para la cuenta de ahorro individual, 1 por ciento para el FAPC y el resto para gastos de administración y seguros previsionales.

- d. **Pilar voluntario.** Las personas que tengan capacidad de pago pueden ahorrar en él para obtener una mejor pensión.

PERÚ

En setiembre de 2024, la Ley N.º 32123, *Ley de modernización del sistema previsional peruano*, creó el sistema integral previsional peruano (SIPP), incorporando al Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 (Pensión 65), al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y al sistema privado de pensiones (SPP). El SIPP estará conformado por los siguientes pilares:

- a. **Pilar no contributivo.** Asegura una pensión para las personas que a la edad de jubilación no cuentan con una pensión de jubilación proporcional especial a partir de sus aportes al SIPP (pensión contributiva) y se encuentran en condición de pobreza o vulnerabilidad, de acuerdo con los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), o que tengan discapacidad severa o pertenezcan a otros grupos poblacionales con vulnerabilidades que sean priorizados por ley. Este pilar es financiado y administrado por el Estado.
- b. **Pilar semicontributivo.** Compuesto por el SNP y sus regímenes especiales y el SPP. Acceden a este pilar las personas afiliadas al SNP que a la edad de jubilación cumplen con las unidades de aporte requeridos para una pensión y los afiliados al SPP que a la edad de jubilación: i) no hayan realizado retiros de su cuenta individual de capitalización (CIC) a partir de la entrada en vigor de la Ley, ii) cuentan con el número de aportes requeridos, y iii) el monto de su CIC es insuficiente para financiar una pensión mínima o una pensión de jubilación proporcional especial. El Estado complementa los recursos necesarios para el pago de una pensión mínima o una pensión de jubilación proporcional especial.
- c. **Pilar contributivo.** Compuesto por el SNP y los regímenes especiales a su cargo y el SPP. Sus prestaciones se financian con los aportes realizados por las personas afiliadas al sistema.
- d. **Pilar voluntario.** Permite a las personas afiliadas mejorar sus pensiones o completar sus aportes. Se financia a través de asignaciones o aportes volunta-

12 El Fondo de Solidaridad Pensional ayudará a financiar el pilar solidario y complementar pensiones en el pilar semicontributivo.

13 Este se crea como una cuenta especial administrada por el Banco de la República para financiar las pensiones del componente de prima media del pilar contributivo.

rios con fines previsionales. Comprende los aportes que se realicen mediante el mecanismo de aportes por consumo. Para el caso del SPP, las personas afiliadas pueden realizar aportes voluntarios sin fin previsional de libre disponibilidad.

Para **aumentar la cobertura del sistema de pensiones**, la ley dispone:

- a. La **afiliación automática** al sistema de pensiones de todos los ciudadanos que no se hayan afiliado voluntariamente. Los ciudadanos de 18 años serán afiliados automáticamente al SNP, mientras que los ciudadanos mayores de 18 años serán afiliados al SPP.
- b. La **obligación de los trabajadores independientes de aportar** una fracción de sus rentas de cuarta o quinta categoría, porcentaje que será de 2 por ciento el primer año, y se elevará en 1 punto porcentual cada 2 años hasta 5 por ciento. Las personas, empresas y entidades obligadas a llevar contabilidad de acuerdo con el artículo 65 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Impuesto a la Renta deben retener estos aportes. La citada tasa se aplica sobre los ingresos percibidos de cada recibo por honorarios emitido por el trabajador independiente.

Para **aumentar la competencia en la administración de los fondos del SPP**, la ley señala:

- a. Los fondos también podrán ser administrados, aparte de las AFP, por empresas bancarias, empresas financieras, cajas municipales de ahorro y crédito, entidad de desarrollo a pequeña y microempresa

(Edpyme), cajas rurales, cooperativas de ahorro y crédito autorizadas a captar recursos del público, bancos de inversión y empresas de seguros. Las entidades financieras podrán ofrecer 1 o más fondos.

- b. Se introduce un nuevo esquema de comisiones, con una comisión por la rentabilidad del fondo administrado, expresada en términos porcentuales sobre la rentabilidad generada en el año y asociada a la rentabilidad superior a la referencia de un portafolio *benchmark* exógeno, determinado por la SBS. Esta entidad evaluará el cobro y licitación periódica de una comisión fija en función de los costos operativos. Pueden optar por la comisión por productividad los afiliados al SPP que cuenten con más de 24 meses de permanencia en dicho sistema.

Para **aumentar el ahorro para pensiones**, la ley establece:

- a. Que los afiliados al sistema de pensiones reciban anualmente en sus cuentas de ahorro previsional recursos del Tesoro Público equivalentes a 1 por ciento de sus consumos anuales sustentados (con un tope de 8 UIT). El comprobante de pago emitido que será considerado para la **pensión por consumo** podrá tener un valor de hasta S/ 700¹⁴.
- b. Que los afiliados reciban anualmente, como **incentivo a su ahorro voluntario**, un aporte equivalente con recursos del Tesoro Público (si las condiciones presupuestarias lo permiten). El aporte no podrá exceder de una unidad de aporte sobre 1 remuneración mínima vital (al año) y solo para afiliados cuyos ingresos mensuales no excedan el 0,25 UIT.

CUADRO 1 ■ Comparación de reformas en Colombia, Chile, Perú y México

	Colombia	Chile	Perú	México
Aporte total (% de la remuneración)	16 1/	18,5 2/	11,7 2/	15 025 3/
Aporte del empleador (% de la remuneración)	12	8,5	0	13 875
Pensión mínima (US\$)	343	260	161	405 4/

1/ ADEMÁS, EL FINANCIAMIENTO DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL PROVIENE DE LA COTIZACIÓN ADICIONAL AL 16% DEL INGRESO DE TRABAJADORES, Y VARÍA EN FORMA CRECIENTE SEGÚN EL INGRESO DE ESTOS DESDE 1,5 HASTA 3 PUNTO PORCENTUALES.

2/ INCLUYE APOORTE PARA SEGURO DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA.

3/ EMPLEADOR SUBE PROGRESIVAMENTE DE 5,15% A 13,875%, ENTRE 2021 Y 2030.

4/ LEY 73 (IMSS).

14 Dada la necesidad de consolidación fiscal y que los recursos del Estado son escasos, deben priorizarse políticas no regresivas, de apoyo acotado y priorizadas para las personas de menores ingresos. Los fondos deben focalizarse en disminuir la pobreza en la vejez, en lugar de asignarlos a sectores de la población con mayores ingresos. Por ello, sería recomendable acotar el universo de beneficiarios:

- a. Los aportes se anotarían en una cuenta notional de cada afiliado y, a la edad de jubilación, complementarían el valor del fondo que alcance el afiliado, siempre y cuando la pensión estimada no supere un valor de referencia.
- b. Debería fijarse un umbral de ingreso mensual para acceder (por ejemplo, de 0,25 UIT).

CUADRO 2 ■ Reformas recientes en sistemas de pensiones de Chile, México Colombia y Perú

Categoría	Chile	México	Colombia	Perú
Mecanismos para incorporar nuevos aportantes				Afiliación automática. Obligación de los trabajadores independientes de aportar.
Mecanismos para aumentar el ahorro previsional y la cultura previsional	Incremento gradual en el aporte de los empleadores.	Incremento gradual en el aporte de empleadores.	Incentivo al ahorro.	Pensión consumo. Incentivo al ahorro.
Pensiones garantizadas	Aumento de la PGU.	Esquema flexible para la obtención de la pensión mínima garantizada (PMG). Reducción en el tiempo en que un trabajador debe haber cotizado para tener derecho a una pensión. Fondo de Pensiones para el Bienestar.		Pensión mínima en el SPP. Extiende beneficio de Pensión 65 a adultos mayores sin pensión en condición de pobreza.
Estructura del sistema previsional	Las AFP podrán contratar externamente las funciones de soporte. Licitación del <i>stock</i> de afiliados. Seguro de lagunas previsionales. Fondos generacionales. Sistema de cobranza previsional centralizado.		Complementariedad entre Colpensiones y AFP.	Mayor competencia en la administración de fondos.
Esquema de comisiones		Límite máximo a las comisiones que cobran las AFORES.		Nueva comisión por rentabilidad del fondo.

COMENTARIOS FINALES

En las reformas de los sistemas de pensiones emprendidas recientemente en América Latina se advierte que cobran mayor importancia los pilares no contributivos y semicontributivos, para mejorar las pensiones de las personas que no han aportado regularmente al sistema de pensiones, especialmente por la alta informali-

dad laboral que existe en muchos países de la región. Por otro lado, el aumento de la tasa de aporte obligatorio y de la edad de jubilación son respuestas adecuadas frente a la mayor longevidad de la población. En el caso de la administración de los fondos previsionales, se observa una tendencia hacia el uso de fondos generacionales.