Panorama Social de América Latina y el Caribe 2026

Desafíos de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones



Naciones Unidas

CEPAL

NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL

¿Desea compartir esta obra?

Utilice el enlace ubicado en la portada final de este PDF, que dirige a la versión oficial de la publicación en el sitio web de la CEPAL. Por favor, no cargue ni distribuya copias de este archivo en sitios web o plataformas externas.

Deseo registrarme

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.
https://mailchi.mp/cepal/suscripciones-cepal

Recursos digitales

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente enlace: **https://bit.ly/m/CEPAL**

Panorama Social de América Latina y el Caribe 2026

Desafíos de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones

NACIONES UNIDAS

CEPAL

José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretario Ejecutivo

Alberto Arenas de Mesa
Director de la División de Desarrollo Social

Rolando Ocampo
Director de la División de Estadísticas

Simone Cecchini
Director del Centro Latinoamericano y Caribeño
de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL

Ana Güezmes García
Directora de la División de Asuntos de Género

Sally Shaw
Directora de la División de Documentos y Publicaciones

El *Panorama Social de América Latina y el Caribe* es preparado anualmente por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dirigida por Alberto Arenas de Mesa, y la División de Estadísticas de la CEPAL, dirigida por Rolando Ocampo. En su elaboración participan también el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, dirigido por Simone Cecchini, y la División de Asuntos de Género de la CEPAL, dirigida por Ana Güezmes García.

La edición de 2026 fue coordinada por Alberto Arenas de Mesa con el apoyo de Daniela Trucco, quienes se encargaron de su redacción junto con Ignacia Abufhele, Helena Cruz Castanheira, Florencia Escobedo, Ernesto Espíndola, Nincen Figueroa, Álvaro Fuentes, Karen García, Raúl Holz, Francis Jones, Felipe Mahaluf, Carlos Maldonado, Xavier Mancero, María Luisa Marinho, Andrea Palma, Javiera Ravest, Claudia Robles, Tomás Valencia, Juan Vila y Pablo Villatoro. En la recolección de información y el procesamiento estadístico participaron Valentina Andreani, Miguel Castillo, María Paz Collinao, Javiera Fuentes, Vicente Guzmán, Emanuel López y Rocío Miranda. Se recibieron valiosos aportes y comentarios a diferentes secciones del documento de Carmen Álvarez, Juan Manuel Badilla, Nicole Bidegain, Simone Cecchini, Martin Cherkasky, Diego Collado, Felipe Correa, Valentina Cortinez, Manuel Delgado, Andrés Espejo, Consuelo Farías, Daniela González, Ana Güezmes García, Mariana Huepe, Daniela Huneeus, Mauricio León, Jeffrey Lizardo, Marco Llinás, Clarissa Martínez, Jorge Mario Martínez, Iván Mejía, Emanuel Méndez, Carmelo Mesa-Lago, Tim Miller, Claudia Ospina, Yaël Paes, Amalia Palma, Noel Pérez, Ramón Pineda, Leandro Reboiras, Jorge Rodríguez, Raquel Santos Garcia, Lucia Scuro, María Jesús Silva, Humberto Soto, María Elena Valenzuela, Soledad Villafañe y Romain Zivy.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Publicación de las Naciones Unidas
ISBN: 978-92-1-155161-7 (versión pdf) • ISBN: 978-92-1-157833-1 (versión ePub)
Número de venta: S.26.II.G.5 • LC/PUB.2026/19-P • Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas, 2026 • Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago • S.2600509[S]

Notas explicativas:

- Los tres puntos indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
- La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.
- La coma se usa para separar los decimales.
- La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.
- La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2025/2026) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2026: desafíos de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones* (LC/PUB.2026/19-P).

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Resumen ejecutivo 9

Capítulo I
Pobreza, vulnerabilidad y desigualdad: tendencias recientes y el aporte de las pensiones a la situación de las personas mayores 35
Introducción 37
A. Situación reciente de la pobreza, los estratos socioeconómicos y la desigualdad 39
1. Pobreza monetaria y estratos socioeconómicos 39
2. Pobreza multidimensional 49
3. Desigualdad de ingresos 52
B. Seguridad económica entre las personas mayores: el papel de los sistemas de pensiones 55
1. Situación económica de las personas mayores 55
2. Papel de las pensiones en la protección económica de las personas mayores 63
3. Transición desde el empleo hasta la jubilación 71
4. Percepciones de la insuficiencia de ingresos en la vejez 76
Bibliografía 81
Anexo I.A1 82

Capítulo II
El desafío de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe 85
Introducción 87
A. Balance y lecciones aprendidas tras 45 años de reformas de los sistemas de pensiones 89
B. El desafío de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones 99
1. La cobertura de activos y pasivos en los sistemas de pensiones crece en la región, pero de manera muy heterogénea 102
2. La suficiencia de las prestaciones: una asignatura pendiente 106
3. Estimación de los efectos de las crisis económicas sobre la suficiencia de las prestaciones 108
4. Sostenibilidad financiera y gasto público en pensiones: desafíos ante el envejecimiento y la informalidad laboral 114
5. Efectos en la pobreza y la desigualdad del incremento de la inversión dirigida a ampliar la cobertura y la suficiencia de los sistemas de pensiones no contributivos 116
C. Reflexiones y recomendaciones en materia de política pública previsional 120
Bibliografía 124

Capítulo III
Sistemas de pensiones y desigualdades de género en América Latina y el Caribe 127
Introducción 129
A. Hacia sistemas de pensiones que reconozcan las trayectorias marcadas por el trabajo de cuidados 130
B. Las desigualdades de género en los sistemas de pensiones reflejan desigualdades estructurales en el mercado laboral 135
C. Evolución de las desigualdades de género en los sistemas de pensiones contributivos: cobertura y suficiencia de las prestaciones 139
D. Los sistemas de pensiones en la región: avances y desafíos para la igualdad de género y el reconocimiento del cuidado 143
E. Políticas para fortalecer los sistemas de pensiones y avanzar hacia la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado 145
Bibliografía 147

Capítulo IV
La institucionalidad de los sistemas de pensiones y el gasto social 149
Introducción 151
A. Institucionalidad social, gobernanza y sistemas de pensiones 152
1. Institucionalidad social para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo 153
2. Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP): requisito indispensable para fortalecer la institucionalidad de los sistemas de pensiones 156

3. Gobernanza de los sistemas de pensiones 159
4. Sistemas de pensiones como acuerdo social 161
B. Evolución del gasto social en el período 2000-2025 162
1. Tendencias del gasto social del gobierno central en la región 162
2. Evolución del gasto social por persona 169
3. Gasto social según funciones de gobierno 170
4. Gasto público social en coberturas institucionales más amplias que las del gobierno central en países seleccionados 174
C. A modo de resumen 177
Bibliografía 179
Publicaciones recientes de la CEPAL 181

Cuadros

Cuadro I.1 América Latina (13 países): ingreso medio de la cohorte por sexo, con y sin pensiones no contributivas, 2004-2024 73
Cuadro I.A1.1 América Latina (16 países): indicadores de pobreza por ingresos, pobreza multidimensional y distribución del ingreso, 2014-2025 82
Cuadro I.A1.2 América Latina (16 países): tasas de pobreza extrema y pobreza, según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales nacionales, 2024-2025 84
Cuadro II.1 América Latina (11 países): dos ciclos de reformas estructurales de los sistemas de pensiones, 1980-2025 89
Cuadro II.2 América Latina (16 países): reformas paramétricas de los sistemas de pensiones ontributivos en el segundo ciclo de reformas, según modelo, 2008 a 2025 94
Cuadro II.3 América Latina (11 países): porcentaje de prestaciones totales bajo la línea de pobreza, 2015 y 2024 107
Cuadro II.4 América Latina (13 países): grupos de países según su situación en materia de cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos y nivel de pobreza de las personas de 65 años y más, alrededor de 2024, y metas de incremento de la cobertura y los montos de las prestaciones mensuales propuestas para 2036 117
Cuadro III.1 América Latina (8 países): políticas que incorporan la perspectiva de género y el reconocimiento el trabajo de cuidados en los sistemas de pensiones 144
Cuadro IV.1 Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para el fortalecimiento de la gestión de los sistemas de pensiones y la implementación de reformas previsionales 157

Gráficos

Gráfico 1 América Latina (13 países): tasa de reemplazo simulada, con densidad de cotización completa (100%), por tipo de sistema de pensiones 14
Gráfico 2 América Latina y el Caribe (26 países): cobertura de pasivos contributiva, no contributiva y total, 2000-2024 15
Gráfico 3 América Latina (18 países): evolución de la pobreza y de la vulnerabilidad entre las personas de 65 años y más, 2002-2025 17
Gráfico 4 América Latina (16 países): incidencia de la pobreza de ingresos entre las personas de 65 años y más, según acceso a pensiones, 2025 17
Gráfico 5 América Latina (15 países): contribución de las distintas fuentes de ingreso a los cambios en la pobreza de ingresos entre las personas de 65 años y más, por país, 2019 y 2025 18
Gráfico 6 América Latina (16 países): población de 65 años y más, según recepción de pensión, y monto medio y mediano de los ingresos mensuales por pensiones, según tipo de pensión y sexo, 2024 22
Gráfico 7 América Latina (17 países): gasto público social del gobierno central, 2000-2025 24
Gráfico 8 América Latina (17 países): gasto público total promedio en los sistemas de pensiones, 2014-2024 26
Gráfico 9 América Latina (18 países): población en situación de pobreza y pobreza extrema, 1990-2026 28

Gráfico 10 América Latina (15 países): indicadores de la pobreza multidimensional, 2010-2025 ... 29
Gráfico 11 América Latina (15 países): índice de Gini, 2010, 2019 y 2025 ... 30
Gráfico I.1 América Latina y el Caribe (32 países): variación del producto interno bruto (PIB) per cápita a precios constantes en dólares, según niveles de variación, 2015-2025, 2024 y 2025 ... 37
Gráfico I.2 América Latina (13 países): variación anual real del ingreso de la ocupación y del ingreso total de los hogares, 2024-2025 ... 38
Gráfico I.3 América Latina (18 países): población en situación de pobreza extrema y pobreza, 1990-2025 y proyecciones para 2026 ... 39
Gráfico I.4 América Latina (13 países): variación de las tasas de pobreza extrema y pobreza, 2024-2025 ... 40
Gráfico I.5 América Latina (16 países): población en situación de pobreza extrema y pobreza, 2025 ... 41
Gráfico I.6 América Latina (13 países): contribución anualizada de las variaciones de las distintas fuentes de ingreso a los cambios en la pobreza, 2023-2025 ... 44
Gráfico I.7 América Latina (18 países): pobreza extrema y pobreza por sexo, zona de residencia, grupos de edad, condición étnica y racial, 2025 ... 46
Gráfico I.8 América Latina (18 países): brechas en la incidencia de la pobreza según sexo, grupo de edad, condición étnica y racial, 2019-2025 ... 47
Gráfico I.9 América Latina (18 países): población según estratos de ingreso per cápita, 2019-2025 ... 48
Gráfico I.10 América Latina (15 países): indicadores de la pobreza multidimensional, 2010-2025 ... 50
Gráfico I.11 América Latina (15 países): incidencia de la pobreza multidimensional y variación anualizada, 2023-2025 ... 50
Gráfico I.12 América Latina (15 países): incidencia de carencias críticas por dimensión, 2010-2025 ... 51
Gráfico I.13 América Latina (15 países): índice de Gini, 2019, 2023 y 2025 ... 53
Gráfico I.14 América Latina (15 países): variación anual del índice de Gini ... 53
Gráfico I.15 América Latina (16 países): participación del decil más rico en los ingresos, según distintas fuentes de información, 2019 y 2024 ... 55
Gráfico I.16 América Latina (18 países): evolución de la pobreza y de la vulnerabilidad entre las personas de 65 años y más, 2002-2025 ... 56
Gráfico I.17 América Latina (16 países): evolución de la pobreza y de la vulnerabilidad entre las personas de 65 años y más por países, 2002-2025 ... 57
Gráfico I.18 América Latina (16 países): índice de Gini, personas de 65 años y más, 2002-2025 ... 59
Gráfico I.19 América Latina (16 países): evolución del índice de Gini del ingreso de las personas de 65 años y más por países, 2002-2012, 2012-2019 y 2019-2025 ... 60
Gráfico I.20 América Latina (16 países): composición del ingreso individual de las personas de 65 años y más por países, total y quintiles I y V, alrededor de 2025 ... 61
Gráfico I.21 América Latina (16 países): composición del ingreso individual de las personas de 65 años y más, por sexo y quintiles de ingreso, alrededor de 2025 ... 62
Gráfico I.22 América Latina (16 países): incidencia de la pobreza con y sin pensiones entre las personas mayores, por tipo de pensión, alrededor de 2025 ... 64
Gráfico I.23 América Latina (16 países): incidencia de la pobreza con y sin pensiones por países, total y por tipo de pensión, 2019 y 2025 ... 65
Gráfico I.24 América Latina (16 países): incidencia de los ingresos bajos con y sin pensiones, total y por tipo de pensión, 2019 y 2025 ... 67
Gráfico I.25 América Latina (15 países): contribución de las distintas fuentes de ingreso a la variación anualizada de la pobreza entre las personas de 65 años y más, por países, 2019 y 2025 ... 68
Gráfico I.26 América Latina (16 países): índice de Gini con y sin pensiones, personas de 65 años y más, totales y por tipo de pensión, 2019 y 2025 ... 69
Gráfico I.27 América Latina (16 países): ingreso medio de la cohorte por sexo, 2004-2024 ... 72
Gráfico I.28 América Latina (16 países): ingreso medio de la cohorte por sexo y país, 2004-2024 ... 72
Gráfico I.29 América Latina (16 países): evolución de la pobreza y los ingresos bajos en la cohorte, 2004-2024 ... 74
Gráfico I.30 América Latina (16 países): evolución de la pobreza y los ingresos bajos en la cohorte, por país, 2004-2024 ... 75

Gráfico I.31 América Latina (18 países): percepción de insuficiencia de ingresos por grupos de edad, 2008-2024 77
Gráfico I.32 América Latina (18 países): percepción de insuficiencia de ingresos por grupos de edad y situación ocupacional, 2008-2011, 2013-2015, 2016-2018 y 2023-2024 78
Gráfico II.1 América Latina (17 países): promedio ponderado de la cobertura de activos del sistema de pensiones y número total de cotizantes, 2000-2024 102
Gráfico II.2 América Latina (17 países): cobertura de activos, según tipo de sistema de pensiones, 2024 103
Gráfico II.3 América Latina (17 países): relación entre la cobertura de activos y el producto interno bruto (PIB) per cápita, 2024 103
Gráfico II.4 América Latina y el Caribe (26 países): cobertura de pasivos contributiva, no contributiva y total, 2000-2024 104
Gráfico II.5 América Latina y el Caribe (24 países): cobertura de pasivos no contributiva y total, 2024 105
Gráfico II.6 América Latina (8 países): brechas en la cobertura de activos, según zona de residencia y deciles de ingreso per cápita, alrededor de 2005, 2015 y 2024 106
Gráfico II.7 América Latina (16 países): razón de los montos de las pensiones contributivas percibidas por las personas de 65 años y más, según zona de residencia, decil de ingreso, y pertenencia étnica y racial, 2015 y 2024 108
Gráfico II.8 América Latina (9 países): retorno real promedio anual e índice de Sharpe de los fondos de pensiones de los esquemas de capitalización individual, 1981-2024 110
Gráfico II.9 América Latina (13 países): promedio de las medianas de las tasas de reemplazo simuladas, por tipo de sistema de pensiones 113
Gráfico II.10 América Latina (17 países): gasto público total promedio en los sistemas de pensiones, 2014-2024 114
Gráfico II.11 América Latina (17 países): gasto público promedio según el tipo de sistema de pensiones, 2024 115
Gráfico II.12 América Latina (17 países): proyección del gasto público en pensiones, 2024 y 2060 116
Gráfico II.13 América Latina (13 países): inversión y efectos del aumento progresivo de la cobertura y el monto mensual de las pensiones no contributivas, 2026-2036 118
Gráfico III.1 América Latina (16 países): población de 65 años y más, según recepción de pensión, ingresos medios y medianos mensuales por pensiones, tipo de pensión y sexo, 2024 131
Gráfico III.2 América Latina (16 países): personas que reciben pensiones contributivas a partir de la edad legal de jubilación, según país y sexo, 2024 132
Gráfico III.3 América Latina (16 países): ingresos medios por pensiones contributivas mensuales que recibe la población de 65 años y más, según sexo, 2024 133
Gráfico III.4 América Latina (16 países): población sin ingresos propios, según grupo de edad y sexo, 2024 134
Gráfico III.5 América Latina (14 países): tasa de participación en el mercado laboral de la población de 15 años y más, según sexo y grupo de edad, 2024 135
Gráfico III.6 América Latina (16 países): tasa de ocupación de la población de 15 años y más, según sexo, y brecha de género en la media de los ingresos laborales mensuales de las personas ocupadas, 2024 136
Gráfico III.7 América Latina (14 países): población ocupada de 15 años y más que cotiza a los sistemas previsionales, según sexo y país, 2024 138
Gráfico III.8 América Latina (16 países): proporción de personas de 65 años y más que reciben pensiones contributivas, según sexo, 2004, 2014 y 2024 140
Gráfico III.9 América Latina (16 países): proporción de personas de 65 años y más que reciben pensiones contributivas, según país y sexo, cerca de 2004, 2014 y 2024 141
Gráfico III.10 América Latina (16 países): brecha de género en el monto promedio de las pensiones contributivas que recibe la población de 65 años y más, 2004, 2014 y 2024 142
Gráfico IV.1 América Latina y el Caribe (30 países): entidades públicas con el mandato formal de garantizar el bienestar y los derechos de las personas mayores, 2026 154
Gráfico IV.2 América Latina y el Caribe: programas y sistemas de pensiones contributivos y no contributivos vigentes, según organismo responsable, 2025 o último año con información disponible 155
Gráfico IV.3 América Latina (17 países): gasto público social del gobierno central, 2000-2025 163

Gráfico IV.4 El Caribe (7 países): gasto público social del gobierno central, 2008-2025 164
Gráfico IV.5 América Latina y el Caribe (24 países): gasto público social del gobierno central, por países y subregiones, 2024 y 2025 165
Gráfico IV.6 América Latina y el Caribe (24 países): tasa de crecimiento anual promedio del gasto social del gobierno central, por subregiones, 2009-2025 166
Gráfico IV.7 América Latina y el Caribe (24 países): tasa de crecimiento anual del gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2024 y 2025 167
Gráfico IV.8 América Latina y el Caribe (24 países): gasto público social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2025 169
Gráfico IV.9 América Latina y el Caribe (24 países): gasto social del gobierno central, por funciones y subregiones, 2000-2025 171
Gráfico IV.10 América Latina (11 países): gasto público social según cobertura institucional, año más reciente disponible 175

Recuadros

Recuadro I.1 Pobreza y desigualdad en el Caribe 42
Recuadro I.2 Percepción de insuficiencia de recursos, ocupación y edad en América Latina 79
Recuadro II.1 El papel de los sistemas de pensiones no contributivos en el Caribe 97
Recuadro II.2 Envejecimiento y transición demográfica en América Latina y el Caribe 100
Recuadro III.1 Segmentación ocupacional y concentración de mujeres en sectores con menor cobertura previsional 138
Recuadro IV.1 Mecanismos para fortalecer las capacidades institucionales y asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones 158
Recuadro IV.2 América Latina y el Caribe: información estadística sobre el gasto público social 167
Recuadro IV.3 Proyecciones del gasto público en pensiones a partir de las cuentas nacionales de transferencias: el caso de Colombia 176

Diagramas

Diagrama II.1 América Latina: modelos resultantes de los dos ciclos de reformas en el componente contributivo, 1980-2007 y 2008-2025 93
Diagrama II.2 América Latina y el Caribe (27 países): creación o reforma de los sistemas de pensiones no contributivos, 1919-2025 96
Diagrama II.3 América Latina y el Caribe: factores que explican la expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos 99
Diagrama II.4 Impacto de las crisis económicas en las tasas de reemplazo de los sistemas de pensiones 110
Diagrama II.5 Cadenas de Markov de transiciones financieras y laborales 111
Diagrama II.6 Elementos que considerar en el diseño de las reformas de los sistemas de pensiones 121

Resumen ejecutivo

A. Antecedentes

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señaló que la región enfrenta tres trampas que obstaculizan y limitan su desarrollo: i) una de baja capacidad para crecer y transformar; ii) otra de alta desigualdad, baja movilidad y débil cohesión sociales, y iii) una tercera de capacidades institucionales débiles y gobernanza poco efectiva (Salazar-Xirinachs, 2023; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024a). La superación de estas trampas y otras brechas del desarrollo se ha vuelto más compleja en la nueva era geopolítica, como afirmó la Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización y Desarrollo para América Latina y el Caribe (2026) en su reciente informe *Rupturas y oportunidades: propuestas para que América Latina y el Caribe prospere en la nueva era geopolítica*.

Ante las brechas estructurales que caracterizan los modelos de desarrollo de la región, la CEPAL ha definido marcos de análisis y orientaciones estratégicas que determinan qué hacer y cómo hacerlo. En cuanto a lo primero, se han establecido 11 transformaciones indispensables en los modelos de desarrollo de la región (CEPAL, 2024a). Con respecto a lo segundo, se ha desarrollado un enfoque sobre cómo gestionar dichas transformaciones, haciendo hincapié en la importancia de las capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025), la centralidad de la gobernanza efectiva (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2026), la economía política y el diálogo social (CEPAL, 2024a).

Una de las grandes transformaciones es la ampliación de la protección social y del Estado de bienestar. Esta transformación está alineada con la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, elaborada por la CEPAL en materia de política social, e impulsa el desarrollo social inclusivo. Esta estrategia de desarrollo sitúa a las personas y sus derechos en el centro y promueve una vida libre de pobreza, hambre y desigualdades (CEPAL, 2025a). Para lograrlo, es necesario adoptar políticas institucionales robustas, fomentar la participación social y promover un crecimiento económico alto, sostenido, inclusivo y resiliente. Estos elementos deben garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, ya que constituyen la columna vertebral del desarrollo social inclusivo.

La decisión de invertir en los sistemas de pensiones y garantizar su sostenibilidad es estratégica y fundamental para lograr el bienestar de las personas mayores y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.

En este marco, la presente edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* se centra en la protección social durante la vejez, particularmente en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. En un contexto de acelerado envejecimiento poblacional, estos sistemas son uno de los principales mecanismos para proteger a las personas mayores y contribuir a la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades que enfrentan. Por lo tanto, la decisión de invertir en dichos sistemas y garantizar su sostenibilidad es estratégica y fundamental para lograr el bienestar de las personas mayores y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.

B. Es necesario ampliar la protección social y el Estado de bienestar para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo

La desigualdad de América Latina y el Caribe es un fenómeno estructural, multidimensional y de origen histórico, que obstaculiza el progreso hacia el desarrollo social inclusivo y agrava la crisis de desarrollo (CEPAL, 2016, 2024a, 2024b, 2025a; Salazar-Xirinachs, 2023). En el marco del compromiso con el desarrollo social inclusivo, asumido por los países reunidos en la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Naciones Unidas, 2025; CEPAL, 2025a), los Estados miembros de la CEPAL

Es necesario ampliar los sistemas de protección social para hacer frente a las persistentes brechas de inclusión social y laboral, la desigualdad arraigada en el ámbito productivo, los elevados niveles de pobreza y vulnerabilidad y el limitado acceso a los sistemas de pensiones.

acordaron un pacto por el desarrollo social inclusivo, centrado en diez propuestas estratégicas. Entre ellas, destacan la ampliación de los sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, y el fortalecimiento de los sistemas de pensiones frente al acelerado envejecimiento poblacional (CEPAL, 2025b).

Es necesario ampliar los sistemas de protección social para hacer frente a las persistentes brechas de inclusión social y laboral, la desigualdad arraigada en el ámbito productivo, los elevados niveles de pobreza y vulnerabilidad y el limitado acceso a los sistemas de pensiones (Arenas de Mesa y Cecchini, 2022; Arenas de Mesa, 2023). El avance hacia una comprensión más amplia de la protección social ha supuesto reconocer que esta abarca tanto las políticas y los programas orientados a "reducir y prevenir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social durante todo el ciclo de vida" (OIT, 2021, p. 244) como las "acciones que buscan contribuir al desarrollo de las capacidades humanas con un rol transformador en las condiciones estructurales de base en las sociedades" (Robles, 2023, p. 14).

La importancia de la protección social ha sido reconocida por los países de la región en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020) y en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013). El desarrollo social inclusivo implica avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes: "universales" en el sentido de que garanticen que todas las personas cuenten con cobertura y acceso efectivo a las prestaciones que brinda el sistema (aunque en determinados contextos deba implementarse una atención diferenciada de acuerdo con el enfoque de universalismo sensible a las diferencias, el horizonte siempre debe ser la universalidad) (Cecchini y Martínez, 2011; Arenas de Mesa y Cecchini, 2022; Arenas de Mesa, 2023); "integrales" para que ofrezcan diversas políticas, planes y programas de protección social que atiendan las múltiples demandas de la población (Cecchini y Martínez, 2011; Arenas de Mesa, 2023); "sostenibles" para que cumplan los mandatos de protección social y sus compromisos con las generaciones actuales y futuras mediante el equilibrio entre la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera (CEPAL, 2018; Arenas de Mesa, 2019), y "resilientes" para que cuenten con la capacidad de prevenir los distintos riesgos y amenazas, así como de adaptarse y responder a ellos, en particular en el caso de los hogares más vulnerables (CEPAL, 2021; Arenas de Mesa, 2023).

El surgimiento de nuevos cambios y riesgos, como la transición demográfica, las tendencias migratorias, los cambios en el mundo del trabajo, la transición epidemiológica y nutricional, el cambio climático y los desastres, las violencias y los cambios tecnológicos, aumentan la presión sobre los sistemas de protección social en la región y ponen en riesgo su sostenibilidad. Además, la crisis de los cuidados también exige su fortalecimiento (CEPAL, 2024c).

Se estima que en 2050 la población de personas mayores en América Latina y el Caribe duplicará su tamaño actual, al pasar de 67 millones a 137 millones de personas de 65 años y más (de un 10% a un 20% del total de la población de la región) (Naciones Unidas, 2024), por lo que la protección social de la poblacion mayor es un tema fundamental y los sistemas de pensiones son el principal medio para garantizar la suficiencia de los ingresos de las personas mayores. Los sistemas de pensiones "son parte de un pacto fiscal-social, en el que se acuerda qué tipo de protección tendrán las personas mayores (y otros grupos), bajo qué requisitos y con qué aportes, siendo el Estado garante (explícito o implícito) tanto de las promesas previsionales como de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y asegurando que este ejercicio pueda repetirse para las próximas generaciones" (Arenas de Mesa, 2019, p. 23). Se trata de una política pública central para la protección social de las personas mayores, que expresa el acuerdo social sobre los niveles de seguridad económica que los países otorgan a las personas mayores o ante situaciones de enfermedad, discapacidad o muerte. Su sostenibilidad enfrenta diversos retos que deben tratarse de manera oportuna.

C. Desafíos de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones se refiere a su capacidad de mantener, con sostenibilidad financiera, los compromisos de cobertura y suficiencia de las prestaciones para las generaciones actuales y futuras, sin que ninguna de estas dimensiones ponga en riesgo a las demás (Arenas de Mesa, 2019). Un contexto mundial y regional marcado por choques cada vez más frecuentes, crisis e incertidumbre transforma la sostenibilidad en un desafío aún más urgente y complejo.

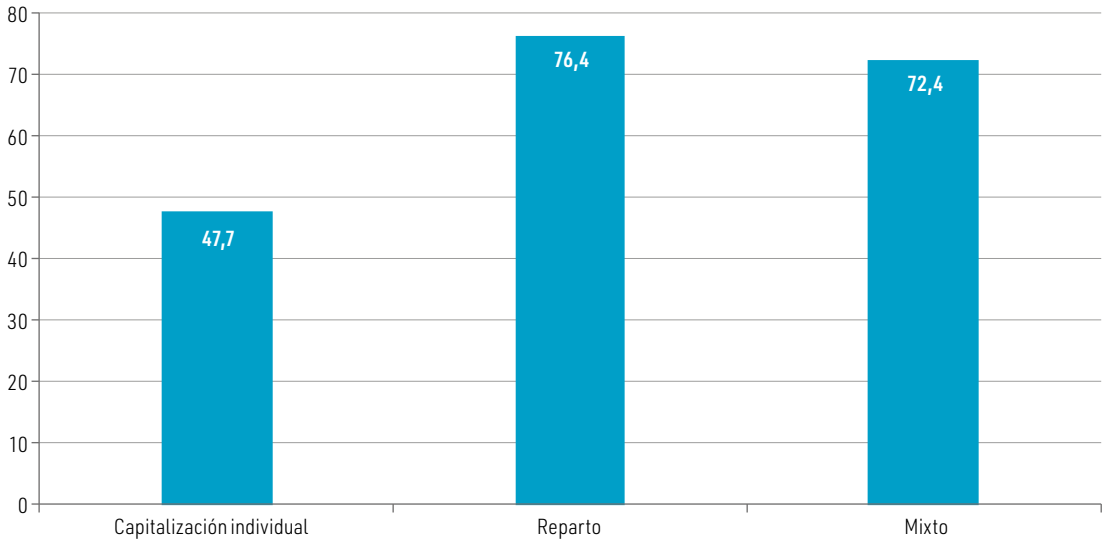
La sostenibilidad de los sistemas de pensiones se refiere a su capacidad de mantener, con sostenibilidad financiera, los compromisos de cobertura y suficiencia de las prestaciones para las generaciones actuales y futuras, sin que ninguna de estas dimensiones ponga en riesgo a las demás.

Los choques y las crisis afectan la estabilidad macroeconómica, los mercados financieros, el empleo y los salarios, lo que incide directamente en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. La magnitud de los impactos depende del diseño y la modalidad de financiamiento de estos sistemas. Como se detalla en el capítulo II, mientras los sistemas de reparto se financian con las contribuciones de las personas activas (cuyo peso en la población varía según los cambios demográficos y el impacto de las crisis) y las reservas técnicas (cuyo rendimiento también se ve afectado por las crisis), los esquemas de capitalización individual dependen de las contribuciones a las cuentas personales y de la rentabilidad del mercado de capitales, ambas también sensibles a las crisis. Estas diferencias están relacionadas con distintas maneras de absorber los impactos de los choques y las crisis sobre las pensiones percibidas por las personas mayores. En el reparto, el riesgo se asume colectivamente, dado que la tasa de reemplazo está fijada por ley y no se ajusta automáticamente, mientras que, en la capitalización individual, el ajuste es automático y directo, puesto que el monto de la pensión se reduce y traspasa el costo de los choques y las crisis a las personas destinatarias.

Al analizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, es fundamental estimar el efecto de los choques, las crisis financieras y las tendencias demográficas y laborales, dado que la rentabilidad de los fondos y las densidades de cotización afectan la suficiencia de las prestaciones. En el capítulo II se presentan los resultados de un ejercicio de simulación, que busca estimar estos efectos sobre las tasas de reemplazo (la razón entre el monto promedio de la prestación y el último salario de la persona trabajadora) y se incorpora la probabilidad de ocurrencia de estos fenómenos. Los resultados que figuran en el gráfico 1 muestran que los sistemas de reparto presentan la tasa de reemplazo más alta, que llega, en promedio, al 76,4%, seguidos de los sistemas mixtos (que combinan componentes de reparto y de capitalización individual), cuya tasa alcanza el 72,4%. Los esquemas de capitalización individual llegan al 47,7%, por lo que los sistemas con componentes públicos presentan, en promedio, mayores niveles de suficiencia que los de capitalización individual.

Este tipo de ejercicio permite afirmar que el diseño de los sistemas de pensiones es fundamental para resguardar su sostenibilidad en un contexto de frecuentes choques y crisis económicas. Asimismo, es importante que los sistemas de reparto puedan gestionar reformas paramétricas para ajustarse a los desafíos de sostenibilidad financiera y que los esquemas de capitalización individual puedan complementarse con otros sistemas que aumenten la protección frente a los riesgos exógenos.

Gráfico 1
América Latina (13 países)[a]: tasa de reemplazo simulada, con densidad de cotización completa (100%), por tipo de sistema de pensiones
(En porcentajes)



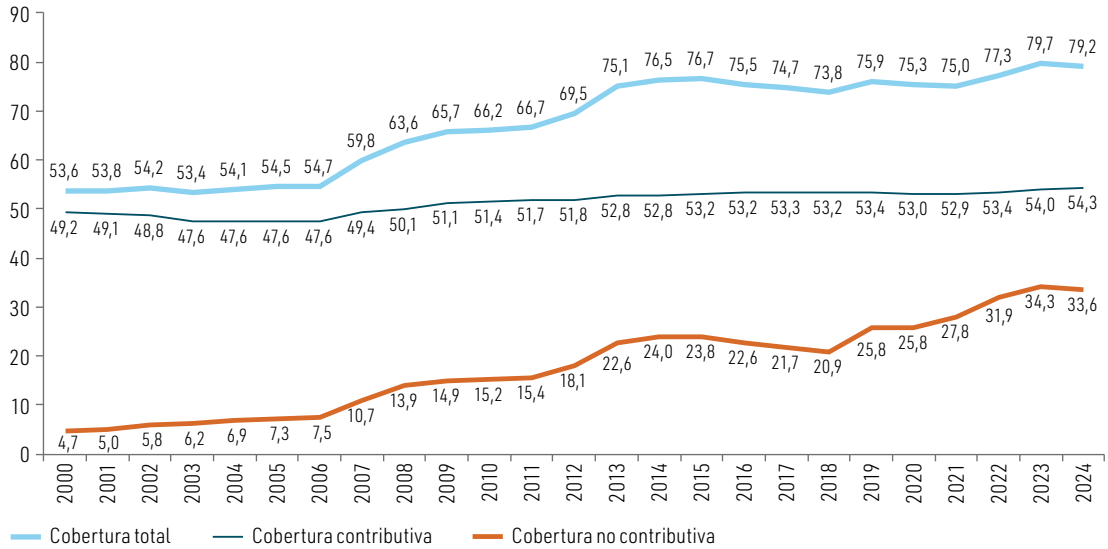
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Naciones Unidas. (2024). *World Population Prospects 2024*. https://population.un.org/wpp; Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones; leyes y reglamentos de los respectivos países.
[a] Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

D. Garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones exige alcanzar el equilibrio entre cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera

La región enfrenta importantes desafíos para resguardar el equilibrio entre cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera y asegurar que los avances en una dimensión no se traduzcan en retrocesos en las demás (Arenas de Mesa, 2019). Este tema se analiza en el capítulo II de esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe*.

En cuanto a los retos relacionados con la cobertura, aunque la proporción de personas que cotizan en la fuerza de trabajo (cobertura de activos) aumentó del 30,5% en 2000 al 45% en 2024, el 55% de la fuerza de trabajo, equivalente a 182 millones de personas, carecía de cobertura en 2024. Esto está relacionado con los altos niveles de informalidad laboral, cuya tasa alcanzó el 48% en 2025 (CEPAL, 2026), así como con los déficits en el diseño de los sistemas previsionales. Por otra parte, la proporción de personas de 65 años y más que recibían algún tipo de pensión (cobertura de pasivos) aumentó considerablemente del 53,6% al 79,2% en el mismo período. Esto se debe especialmente a la ampliación de los sistemas de pensiones no contributivos, cuya cobertura pasó del 4,7% al 33,6% de la población de 65 años y más entre 2000 y 2024 (equivalente a un aumento de 1,3 millones a 19,8 millones de personas mayores), mientras que la cobertura del sistema contributivo pasó del 49,2% al 54,3% entre 2000 y 2024 (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
América Latina y el Caribe (26 países)[a]: cobertura de pasivos contributiva, no contributiva y total[b], 2000-2024
(En porcentajes de la población de 65 años y más)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe. https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población. (2024). *Estimaciones y proyecciones de la población: Revisión 2024*. https://www.cepal.org/es/pagina/estimaciones-proyecciones-archivos-excel; y Naciones Unidas. (2024). *World Population Prospects 2024*. https://population.un.org/wpp.

[a] Promedios ponderados de los siguientes países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tabago y Uruguay.

[b] En algunos países, la cobertura de pasivos total no es equivalente a la suma de la cobertura de pasivos contributiva y no contributiva, debido a que algunos destinatarios pueden recibir simultáneamente ambas pensiones.

La suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones sigue siendo una asignatura pendiente y prioritaria en la región. La información administrativa de 14 países de América Latina muestra que el monto promedio de las pensiones contributivas era de 539 dólares en 2024, lo que equivale a 3,9 veces la línea de pobreza y 1,3 veces el salario mínimo promedio de la región. Además, en 11 países de América Latina, las pensiones que se encontraban debajo de la línea de pobreza en 2024 alcanzaban un 5,6% en el caso de las contributivas y un 71,4% en el de las no contributivas, lo que refleja los desafíos de suficiencia que enfrentan estas prestaciones. En estos países, casi un cuarto (23,3%) de las prestaciones recibidas por personas mayores se situaba debajo de la línea de pobreza ese mismo año.

A su vez, persisten importantes desigualdades en materia de cobertura y suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones (véase el capítulo II). Con respecto a la cobertura de activos, se observa que las brechas se ampliaron entre 2005 y 2024, según el área de residencia y los deciles de ingreso de los hogares. En cuanto a las desigualdades en los montos de las prestaciones ofrecidas por los sistemas, las brechas territoriales, étnicas y raciales se redujeron levemente entre 2015 y 2024. Sin embargo, persisten desigualdades significativas, sobre todo entre los montos percibidos por las personas mayores del decil de menor ingreso en comparación con las del decil de mayor ingreso, que se han incrementado en este período, ya que las prestaciones promedio del decil más alto alcanzaron casi cinco veces las del decil más bajo.

A pesar de los significativos avances logrados en los sistemas de pensiones durante las últimas décadas, persisten desafíos que ponen en riesgo su sostenibilidad. Los países de la región deben afrontar estos retos para garantizar la protección social en la vejez y contribuir a erradicar la pobreza y la desigualdad, que afectan a una proporción significativa de personas mayores.

Con respecto a la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, como se verá más adelante, el gasto público ha presentado un incremento sostenido en los últimos 10 años y alcanzó el 4,9% del PIB en 2024. Se prevé una creciente presión fiscal debido al impacto del envejecimiento acelerado en las proyecciones de gasto público.

A pesar de los significativos avances logrados en los sistemas de pensiones durante las últimas décadas, persisten desafíos que ponen en riesgo su sostenibilidad. Los países de la región deben afrontar estos retos para garantizar la protección social en la vejez y contribuir a erradicar la pobreza y la desigualdad, que afectan a una proporción significativa de personas mayores.

E. Los sistemas de pensiones han contribuido a reducir la pobreza y la desigualdad de las personas mayores, pero es urgente fortalecerlos para seguir por este camino

En América Latina, se han registrado progresos significativos en términos de reducción de la pobreza monetaria, la vulnerabilidad a la pobreza y la desigualdad de ingresos entre las personas de 65 años y más relacionados con los sistemas de pensiones, como se muestra en el capítulo I. No obstante, los desafíos persisten.

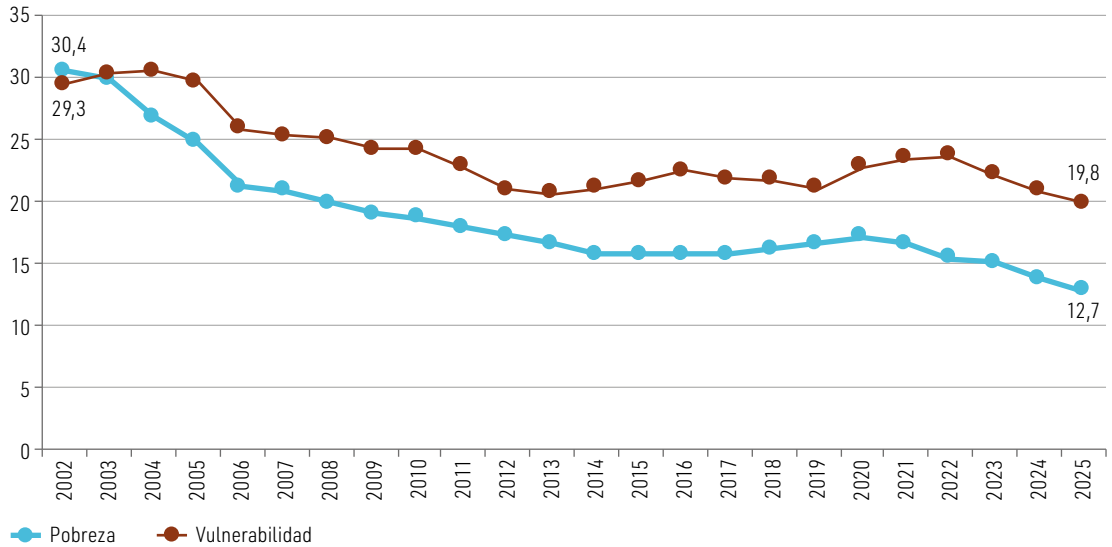
La pobreza monetaria entre las personas mayores se redujo del 30,4% al 12,7% entre 2002 y 2025 en 18 países de América Latina para los que hay datos disponibles (véase el gráfico 3). La disminución fue particularmente pronunciada entre 2002 y 2009, y continuó durante la siguiente década, aunque a un ritmo más gradual, antes de interrumpirse en 2020 y 2021. A partir de 2022, la incidencia retomó su tendencia descendente y en 2025 llegó al nivel más bajo de toda la serie. Por otra parte, la vulnerabilidad a la pobreza entre las personas mayores —es decir, la proporción de personas de 65 años y más que viven en hogares con ingresos per cápita que equivalen a entre 1 y 1,8 veces la línea de pobreza— también se redujo entre 2002 y 2025, aunque a un ritmo menor que la pobreza. Su incidencia disminuyó del 29,3% en 2002 al 19,8% en 2025. En este caso, la reducción a un ritmo más lento se tradujo en una ampliación progresiva de la brecha entre ambos indicadores: mientras en 2002 eran prácticamente iguales, en 2025 la incidencia de la vulnerabilidad superaba a la pobreza en 7,1 puntos porcentuales.

En términos de desigualdad de ingresos entre las personas mayores, también se registró una disminución importante en el mismo período, así como una caída del índice de Gini, que pasó de 0,530 en 2002 a 0,444 en 2025 entre las personas de 65 años y más. El ritmo de disminución fue más rápido entre 2002 y 2019, y después se desaceleró. Pese al mejoramiento, la desigualdad entre las personas mayores continúa siendo bastante elevada en 2025, como se señala en el capítulo I.

La pobreza de ingresos entre las personas mayores aumentaría del 10,4% al 41,8% si dicha población no recibiera pensiones.

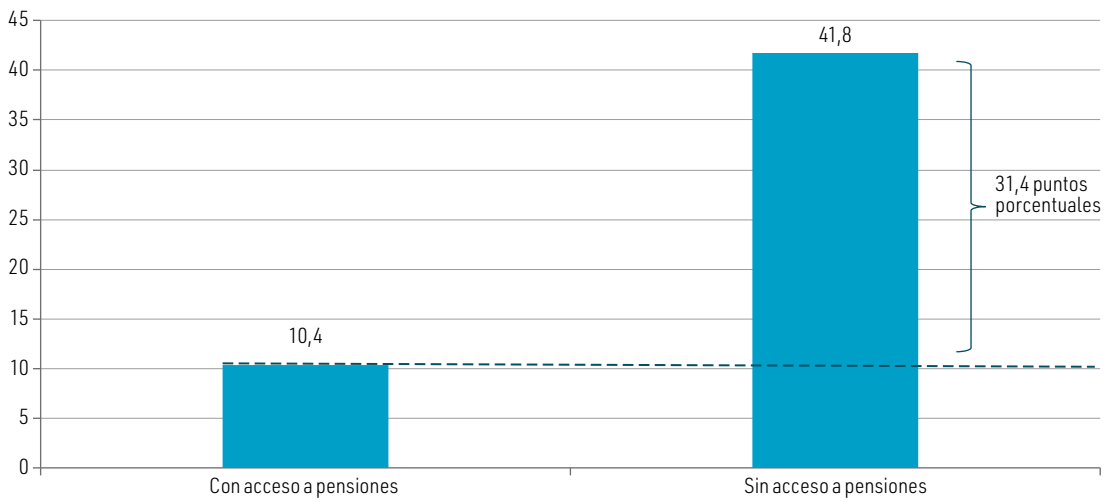
La información presentada muestra que los sistemas de pensiones contribuyen significativamente a proteger a las personas mayores frente a la pobreza y a atenuar la desigualdad entre las personas de 65 años y más. Como se observa en el gráfico 4, para los 16 países de América Latina con datos disponibles sobre sus sistemas de pensiones, la pobreza de ingresos entre las personas mayores aumentaría del 10,4% al 41,8% si dicha población no recibiera pensiones. Esto significa que alrededor de 21,4 millones de personas mayores habrían caído en la pobreza en 2025 de no contar con dicha fuente de ingresos, lo que muestra el gran impacto de estos sistemas en la protección social de las personas mayores.

Gráfico 3
América Latina (18 países)[a]: pobreza[b] y vulnerabilidad[c] entre las personas de 65 años y más, 2002-2025
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Promedios ponderados regionales de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
[b] Corresponde a la suma de la incidencia de la pobreza extrema y no extrema entre las personas mayores.
[c] Se considera vulnerables a las personas de 65 años y más que viven en hogares con ingresos per cápita equivalentes a entre 1 y menos de 1,8 veces la línea de pobreza.

Gráfico 4
América Latina (16 países)[a]: pobreza de ingresos entre las personas de 65 años y más, según acceso a pensiones, 2025
(En porcentajes)



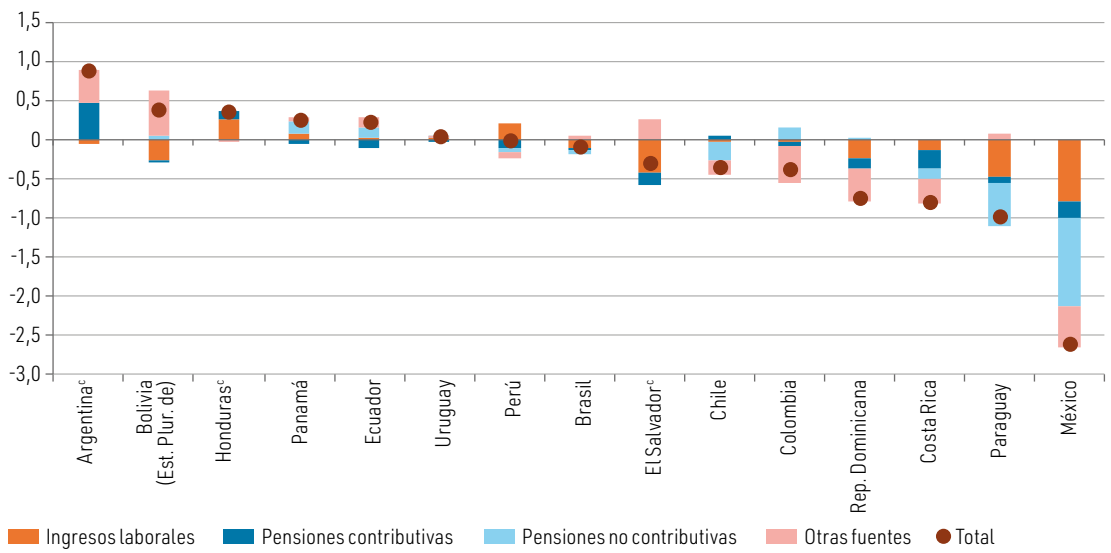
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Promedios ponderados regionales de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile (2024), Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2023), Honduras, México (2024), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Los datos muestran que las pensiones contributivas impiden que la incidencia de la pobreza de ingresos aumente del 10,4% al 33,8% de las personas mayores, mientras que las pensiones no contributivas evitan un aumento del 8,9% al 14,5%. Esta diferencia se vincula principalmente con los mayores niveles de las prestaciones de los sistemas contributivos (Razavi et al., 2024). La contribución a la reducción de la pobreza es más significativa en sistemas de pensiones con mayores coberturas, que incluyen a sectores de ingresos bajos y medios, y que implementan mecanismos de solidaridad que permiten garantizar el acceso a prestaciones a quienes realizaron menos aportes durante su vida económicamente activa.

Es importante destacar que existen grandes diferencias entre los países de la región en cuanto al impacto de los sistemas de pensiones sobre la pobreza de ingresos (véase el capítulo I). En la Argentina, el Brasil y el Uruguay, el efecto de las pensiones contributivas es notable. Esta modalidad también predomina, aunque con menor intensidad, en Colombia, Costa Rica y el Ecuador. En Chile, México y el Paraguay, por su parte, el principal efecto sobre la pobreza de ingresos corresponde a las pensiones no contributivas, mientras que, en el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá y el Perú, ambas modalidades presentan una incidencia relativamente similar. En cambio, en Guatemala, Honduras, El Salvador y la República Dominicana, el efecto de las pensiones sobre la pobreza de ingresos es muy limitado.

En algunos países donde la pobreza disminuyó entre 2019 y 2025, las pensiones no contributivas desempeñaron un papel muy relevante entre las personas mayores, lo que explica una reducción de la pobreza de 1,12 puntos porcentuales en México, 0,56 puntos en el Paraguay, 0,26 puntos en Chile y 0,14 puntos en Costa Rica. En México, el Paraguay y Chile, países que implementaron reformas recientes que ampliaron significativamente la cobertura de las pensiones no contributivas, estas prestaciones aportaron más a la disminución de la pobreza que cualquiera de las demás fuentes de ingreso (véase el gráfico 5).

Gráfico 5
América Latina (15 países): contribución de las distintas fuentes de ingreso a los cambios en la pobreza de ingresos entre las personas de 65 años y más, por país, 2019[a] y 2025[b]
(En puntos porcentuales anualizados)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Los datos de Chile corresponden a 2017, los de México a 2018 y los del Uruguay a 2018.
[b] Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y México corresponden a 2024.
[c] No se puede evaluar el efecto de las pensiones no contributivas.

Las pensiones también contribuyen a disminuir la desigualdad de ingresos de las personas de 65 años y más en la mayoría de los países de la región, aunque con intensidades muy diferentes. El efecto es pronunciado en el Brasil, la Argentina, el Uruguay y Chile, donde el índice de Gini aumentaría considerablemente al excluir todos los ingresos por pensiones (entre 0,104 y 0,203 puntos). También se observa una reducción, más moderada, en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay, México, Panamá, Costa Rica y el Perú. Al considerar solamente las pensiones contributivas, se registra un efecto más heterogéneo: se reduce la desigualdad en algunos países, pero se incrementa levemente en otros, donde su cobertura y sus montos parecen concentrarse en quienes contaron con trayectorias laborales más formales y de mayores ingresos.

Para evaluar el costo del aumento de la cobertura y el monto mensual de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos, con el objetivo de potenciar el impacto sobre la pobreza de las personas mayores, se pueden realizar diversas proyecciones. En el capítulo II se incluyen escenarios para un período de diez años basados en cuatro grupos de países, tomando como punto de partida su situación actual. En el primer grupo, compuesto por países con alta cobertura contributiva, baja cobertura no contributiva y bajo nivel de pobreza entre las personas mayores (Argentina, Brasil y Uruguay), se proyectó un aumento del 10% en la cobertura de las personas mayores más pobres con prestaciones equivalentes a la línea de la pobreza. En el segundo grupo, integrado por Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Panamá y el Perú, países cuyos sistemas de pensiones no contributivos alcanzan una cobertura de entre el 10% y el 30% de la población mayor, se simularon incrementos hasta llegar a una cobertura del 40% más pobre de esta población y una prestación equivalente a la línea de pobreza. En el tercer grupo, compuesto por países con coberturas superiores al 40% de las personas mayores o que habían prácticamente erradicado la pobreza entre las personas mayores (Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, México y Paraguay), se mantuvieron las coberturas y se subieron los montos hasta alcanzar la línea de pobreza extrema (Estado Plurinacional de Bolivia) o la línea de pobreza (México y Paraguay). Finalmente, en el cuarto grupo, integrado únicamente por Honduras, se proyectó el efecto de incorporar un sistema de pensiones no contributivo con una cobertura del 20% de las personas mayores y una prestación equivalente a la línea de pobreza extrema.

Tomando como punto de partida la situación actual de estos 13 países, los resultados muestran que aplicar estos escenarios conllevaría un costo adicional del 0,4% del PIB en diez años, es decir, un incremento anual de tan solo el 0,04% del PIB (véase el capítulo II). Esta inversión reduciría la pobreza de las personas mayores del 10,3% al 4,7%, lo que implicaría que casi 4,8 millones de personas de 65 años y más saldrían de la pobreza. Además, la pobreza extrema prácticamente se erradicaría en esta población de América Latina, y se observaría una reducción acotada de la desigualdad de ingresos.

Estos datos y resultados ponen de manifiesto la importancia de los sistemas de pensiones para la erradicación de la pobreza y la disminución de la desigualdad entre las personas mayores. En el marco del acelerado envejecimiento poblacional y las brechas que aún persisten en esta materia, es fundamental destacar que las inversiones necesarias para avanzar hacia mayores niveles de cobertura y suficiencia de las prestaciones son viables desde el punto de vista financiero e institucional.

En el marco del acelerado envejecimiento poblacional y las brechas que aún persisten en esta materia, es fundamental destacar que las inversiones necesarias para avanzar hacia mayores niveles de cobertura y suficiencia de las prestaciones son viables desde el punto de vista financiero e institucional.

F. Las reformas de los sistemas de pensiones han contribuido a ampliar la cobertura y avanzar hacia el acceso universal a las pensiones

La centralidad de los objetivos de erradicación de la pobreza y reducción de las desigualdades en las personas mayores, junto con las tradicionales funciones de aseguramiento y redistribución del consumo a lo largo del ciclo de vida, se refleja en la evolución de las reformas estructurales de los

sistemas de pensiones implementadas en la región durante casi medio siglo. Como se analiza en el capítulo II, a partir de 1980 se observan dos ciclos con orientaciones distintas en cuanto a las reformas estructurales en América Latina: el primero, entre 1980 y 2007, que se caracteriza por la ampliación de los esquemas de capitalización individual de forma sustitutiva o complementaria en los sistemas de pensiones, y el segundo, entre 2008 y 2025, que, ante los déficits registrados tras el primer ciclo de reformas, otorga al Estado un papel más relevante en la administración y el financiamiento, e incorpora mecanismos de solidaridad que permiten atender los desafíos de pobreza y desigualdad. Esta tendencia ya se observó en el período 2008-2017 (CEPAL, 2018) y se mantuvo durante la última década, con la excepción de las reformas estructurales de México (2020) y Chile (2025), que adoptaron una orientación distinta en términos de financiamiento. Esto es porque, una vez implementadas, aumentarán el peso de la capitalización individual en sus sistemas de pensiones.

Las reformas estructurales implementadas durante el primer ciclo dieron paso a cuatro modelos de sistemas de pensiones: los sustitutivos, en los que el sistema de reparto fue completamente reemplazado por esquemas de capitalización individual; los paralelos, en los que ambos quedaron en competencia; los mixtos, que articulan ambos, y los paralelos integrados, en los que se compite por los asegurados, pero cuentan con una base solidaria común. En el segundo ciclo, se observan diversas situaciones que aumentan el rol público y la incorporación de mecanismos de solidaridad: la Argentina volvió a un sistema de reparto, Colombia definió un sistema mixto y Panamá estableció un sistema de capitalización colectiva. Otros países, como Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador y México, adoptaron modelos integrados que incluyen la administración pública y privada, el financiamiento de rentas generales y la capitalización individual, o fortalecieron la administración pública dentro de los esquemas de capitalización individual o la ampliación de los mecanismos redistributivos dentro de estos. En el Perú, se mantiene un sistema paralelo, aunque se integran nuevos esquemas y se avanza también hacia un modelo integrado.

En la región, el número de países con sistemas de pensiones no contributivos pasó de 14 en 2000 a 28 en 2025.

El segundo ciclo coincide también con una ampliación más marcada del número y la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos. En la región, el número de países con sistemas de pensiones no contributivos pasó de 14 en 2000 a 28 en 2025. Ello se debe a diversos factores, como una mayor facilidad para crearlos y ampliarlos en comparación con los sistemas de pensiones contributivos, la posibilidad de lograr acuerdos transversales respecto de la urgencia de brindar una protección social efectiva a las personas mayores, un efecto fiscal y financiero moderado para su creación y fortalecimiento, sus efectos sociales y la capacidad insitucional existente en los países para impulsar la creación y las reformas a estos sistemas (Arenas de Mesa y Robles, 2024).

Teniendo en cuenta estos elementos, se observan diversas vías y experiencias destacadas en países de la región para avanzar hacia la universalización de la cobertura en los sistemas de pensiones. En países como Antigua y Barbuda, la Argentina, Barbados, el Brasil, Saint Kitts y Nevis y el Uruguay, que han alcanzado un alto nivel de cobertura contributiva (superior al 75% de las personas mayores en 2024), se han incorporado sistemas de pensiones no contributivos de coberturas más acotadas. Esto ha permitido reducir las brechas totales de cobertura en niveles inferiores al 11%. Por otra parte, la incorporación de sistemas de pensiones no contributivos de cobertura universal o cuasiuniversal en el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Guyana, México, el Paraguay y Suriname fue decisiva para incrementar la cobertura total de las pensiones por encima del 90% en 2024. En el caso de Trinidad y Tabago, la combinación entre ambos tipos de cobertura también ha permitido avanzar en este sentido.

G. Persiste el desafío de superar las desigualdades de género en los sistemas de pensiones de la región

Si bien los sistemas de pensiones han contribuido a la protección social de las personas mayores, el impacto ha sido desigual entre hombres y mujeres porque estos sistemas continúan reproduciendo desigualdades estructurales, ya que se basan en criterios de trayectorias laborales masculinas, caracterizadas por una mayor continuidad laboral y participación a tiempo completo (CEPAL, 2018). Aunque se registran importantes avances en la inclusión de la perspectiva de género y el reconocimiento del cuidado en el diseño de los sistemas de pensiones en algunos países de la región, persiste una estructura que invisibiliza el valor económico y social del trabajo de cuidados. Entre otros factores, al no contar con mecanismos que reconocen el tiempo no remunerado dedicado a los cuidados, los sistemas contributivos penalizan las interrupciones o la menor participación laboral asociadas a estas responsabilidades, lo que afecta especialmente a las mujeres (CEPAL, 2019, 2025c; Naciones Unidas, 2024; OIT, 2024). Estas desigualdades se dan en el contexto de la crisis de los cuidados y una transición demográfica acelerada, en la que las mujeres constituyen la mayoría de la población de edad avanzada debido a su mayor esperanza de vida (CEPAL, 2025c).

Las desigualdades de género en los sistemas de pensiones contributivos se relacionan con las dificultades que enfrentan las mujeres para acceder al mercado laboral en igualdad de oportunidades, como se explica en el capítulo III. Las posibilidades de las mujeres para insertarse en el mercado laboral, especialmente a tiempo completo, están limitadas por la sobrecarga del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. En la región, alrededor de la mitad de las mujeres en edad de trabajar no participa en el mercado laboral, en comparación con un cuarto de los hombres de la misma edad. Asimismo, junto con ciertos criterios del diseño de los sistemas de pensiones contributivos (como los mínimos de horas trabajadas o los ingresos), las brechas de género en estos sistemas están relacionadas con la menor participación de las mujeres y su sobrerrepresentación en empleos de jornada parcial, así como con las persistentes brechas salariales y los elevados niveles de informalidad en sectores feminizados, como el trabajo doméstico remunerado (CEPAL, 2019, 2024c, 2025c).

Las desigualdades que enfrentan las mujeres en el acceso al mercado laboral se traducen en una limitada cobertura previsional en la vejez y menores prestaciones. En América Latina, el 39,6% de las mujeres y el 33,2% de los hombres de 65 años y más no reciben pensiones contributivas ni no contributivas. Además, las mujeres que acceden a pensiones contributivas reciben pensiones un 11% más bajas que los hombres (véase el gráfico 6). En muchos casos, estas prestaciones no superan la línea de pobreza (CEPAL, 2019).

En los últimos 20 años, la cobertura de los sistemas de pensiones contributivos ha sido sistemáticamente mayor en los hombres que en las mujeres. No obstante, durante este período, la brecha de género en los montos promedio de las pensiones contributivas se ha reducido en la mayoría de los países de la región, aunque con una marcada heterogeneidad entre ellos (véase el capítulo III). Esta transformación responde tanto a características relativas al diseño de los sistemas previsionales (requisitos de cotización, grado de redistribución y reconocimiento de los cuidados, entre otras) como a cambios en las trayectorias laborales de las personas que actualmente acceden a la jubilación.

Cuando los sistemas de pensiones no tienen en cuenta la perspectiva de género y el reconocimiento del trabajo de cuidados no remunerado, pueden ampliar las brechas de género en la cobertura y los montos de las pensiones, lo que aumenta el riesgo de que las mujeres vivan en situación de pobreza al envejecer. Por ello, durante las últimas décadas, algunos países de la

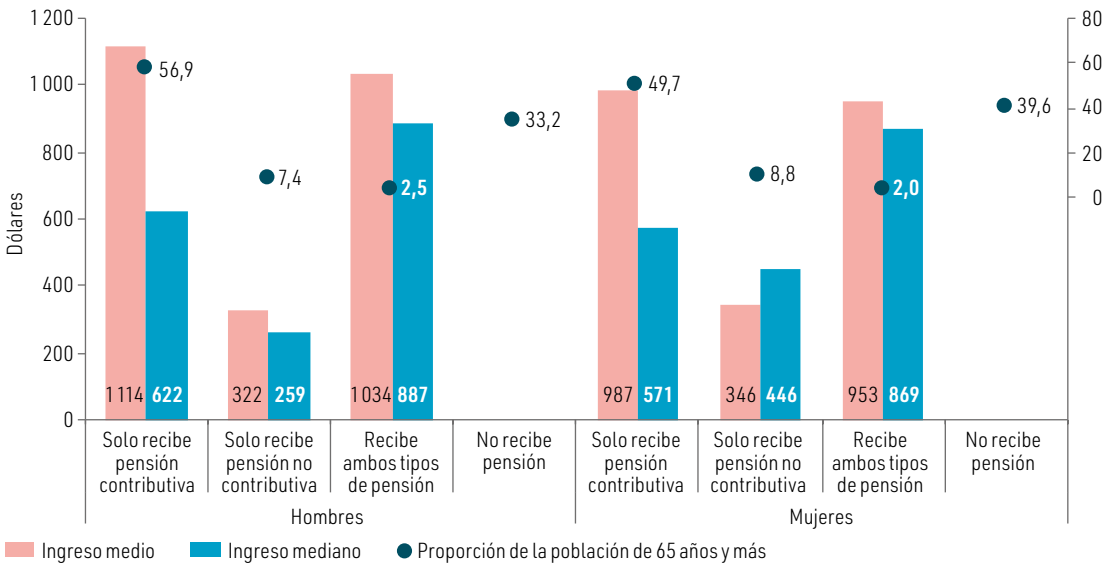
Cuando los sistemas de pensiones no tienen en cuenta la perspectiva de género y el reconocimiento del trabajo de cuidados no remunerado, pueden ampliar las brechas de género en la cobertura y los montos de las pensiones, lo que aumenta el riesgo de que las mujeres vivan en situación de pobreza al envejecer.

región, como la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay, han avanzado en la adopción de medidas para promover la igualdad de género en los sistemas de pensiones, como la ampliación de los sistemas de pensiones no contributivos y la suficiencia de las prestaciones, así como para reconocer los períodos de ausencia de contribución por motivos de cuidados y otras destinadas a reducir las desigualdades en los montos.

Gráfico 6

América Latina (16 países)[a]: población de 65 años y más, según recepción de pensión, y monto medio y mediano de los ingresos mensuales por pensiones[b], según tipo de pensión[c] y sexo, 2024

(En dólares corrientes en paridad de poder adquisitivo y en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y Banco Mundial. (2026). *World Development Indicators*. https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators.

[a] Promedios ponderados de los países con información disponible. Para las pensiones contributivas se incluyen: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2023), Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Para las pensiones no contributivas se incluyen: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Perú, Paraguay y República Dominicana.

[b] Los ingresos se expresan en dólares internacionales en paridad de poder adquisitivo y corresponden a los ingresos por pensiones informados, convertidos mediante el factor de conversión de paridad de poder adquisitivo del producto interno bruto (PIB). Para el cálculo del ingreso medio y mediano se consideran únicamente las personas que reciben algún tipo de pensión.

[c] La clasificación según el tipo de pensión se construye a partir de la percepción de ingresos por pensión contributiva y no contributiva. Se distingue entre quienes reciben exclusivamente una pensión contributiva, exclusivamente una pensión no contributiva o ambos tipos de pensión. En los países donde no se dispone de información sobre pensiones no contributivas, solo se incluye a quienes reciben pensión contributiva. Los demás casos se excluyen del análisis.

Los esfuerzos para reducir las desigualdades de género deben cubrir todo el ciclo de vida y evitar que sus efectos se acumulen en las trayectorias laborales y previsionales, por lo que es necesario fortalecer los sistemas de protección social. Ello implica, por una parte, promover el trabajo decente y el empleo de calidad en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres, ampliar el acceso efectivo a la seguridad social (en particular para las personas trabajadoras domésticas remuneradas y las personas en ocupaciones informales y autónomas) y revisar los requisitos mínimos de acceso a las pensiones, teniendo en cuenta las desigualdades de género. Por otra parte, supone consolidar mecanismos que reconozcan los períodos dedicados al trabajo de cuidados no remunerado y eliminar los elementos del diseño previsional que reproduzcan las desigualdades, como ya lo hicieron varios países de la región. Para superar la división sexual del trabajo y su efecto en las pensiones, es preciso articular las políticas previsionales con las políticas laborales y las políticas y los sistemas integrales de cuidados, y fortalecer los sistemas de protección social, en los que el Estado sea el garante de la universalidad.

H. Los desafíos de las capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) y la gobernanza efectiva para fortalecer los sistemas de pensiones

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones exige una institucionalidad social robusta, capaz de diseñar e implementar políticas previsionales de calidad, que garantice la infraestructura necesaria para mantener la continuidad, la coherencia, la capacidad de adaptación a nuevos desafíos y demandas, y la legitimidad más allá de los ciclos políticos (Arenas de Mesa y Robles, 2024). Asegurar la robustez institucional y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones implica fortalecer sus capacidades TOPP y considerar un enfoque de gobernanza efectiva en el ciclo de sus políticas (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025, 2026).

La trampa de capacidades institucionales débiles y gobernanza poco efectiva es uno de los principales obstáculos para avanzar en esta dirección. Como se analiza en el capítulo IV, esta trampa se materializa en los sistemas de pensiones a través de retos como: i) la fragilidad de los marcos normativos; ii) la fragmentación institucional y el bajo nivel de articulación entre los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos; iii) los déficits institucionales para asumir las funciones de diseño, operación y supervisión con una gobernanza efectiva, y iv) la debilidad de los sistemas de información y los mecanismos prospectivos.

Desde el enfoque de las capacidades institucionales TOPP, es posible avanzar en la formulación de recomendaciones para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. En primer lugar, se recomienda contar con una capacidad técnica sólida, que permita elaborar diagnósticos periódicos y vinculantes que incidan en la toma de decisiones sobre su gestión, y con mecanismos de seguimiento de la sostenibilidad del sistema. En segundo lugar, la consolidación de la capacidad operativa implica articular los componentes y regímenes de dichos sistemas, por lo que es fundamental disponer de recursos humanos especializados y sistemas de información robustos e interoperables. En tercer lugar, es necesario fortalecer la capacidad política institucional para alcanzar acuerdos en materia previsional que garanticen la sostenibilidad y la legitimidad de las reformas, para lo que son esenciales las herramientas de diálogo social y la gestión de la economía política. Finalmente, para consolidar la capacidad prospectiva de los sistemas y anticipar los factores exógenos que pueden afectar los resultados del sistema y su sostenibilidad, es preciso contar con la capacidad de desarrollar proyecciones demográficas y actuariales, y mecanismos institucionales que viabilicen la adaptación de los sistemas y su sostenibilidad financiera.

La incorporación de la gobernanza en el diseño y la implementación de las políticas es indispensable para aumentar su efectividad y sostenibilidad. La gobernanza de las políticas previsionales debe integrarse desde el inicio del diseño de las reformas y se deben considerar simultáneamente tres dimensiones: i) el contexto institucional y político que condiciona su viabilidad; ii) el diseño de una reforma como factor que altera los equilibrios políticos, fiscales e institucionales, y iii) la implementación, entendida como un proceso con aprendizajes que pueden contribuir a redefinir el problema y ajustar el diseño original. Teniendo en cuenta el papel que desempeñan los sistemas de pensiones en la protección social y en el bienestar de las personas mayores, su fortalecimiento exige: i) institucionalizar las políticas para asegurar los compromisos y conocimientos institucionales acumulados ante cambios de liderazgo y de gobierno; ii) establecer acuerdos sociales amplios para avanzar hacia sistemas sostenibles, y iii) gestionar la economía política, en especial las relaciones de poder mediante el diálogo social y la coordinación intersectorial (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2026).

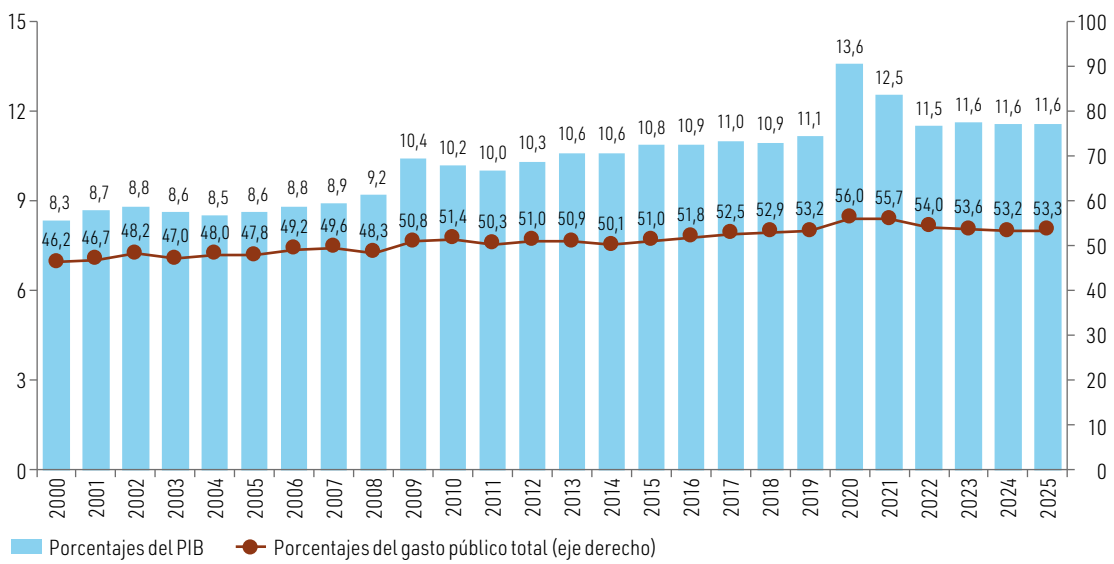
La promoción del diálogo social es una herramienta imprescindible para la implementación de las reformas, ya que los sistemas de pensiones son, en esencia, un acuerdo social transversal e intergeneracional alcanzado por una sociedad para la protección de los ingresos y la seguridad económica de las personas mayores.

La promoción del diálogo social es una herramienta imprescindible para la implementación de las reformas, ya que los sistemas de pensiones son, en esencia, un acuerdo social transversal e intergeneracional alcanzado por una sociedad para la protección de los ingresos y la seguridad económica de las personas mayores (Arenas de Mesa y Robles, 2024). Dicho acuerdo incluye, explícita o implícitamente, un modelo o sistema previsional, el nivel de cobertura, el nivel de suficiencia de las prestaciones y los recursos financieros que se destinarán para alcanzar estos compromisos sociales. De este modo, cada reforma da lugar a una nueva configuración de características en el acuerdo social previsional.

I. El gasto público social se mantiene levemente más alto que antes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)

El gasto público social es un elemento central para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. En el capítulo IV se muestra que el gasto público social del gobierno central en América Latina y el Caribe fue del 11,6% del PIB en 2025. Esta cifra supone una pronunciada contracción respecto del fuerte incremento de recursos para enfrentar la pandemia de COVID-19 en 2020 y 2021, cuando el gasto público social llegó al 13,6% y al 12,5% del PIB, respectivamente (véase el gráfico 7). Por su parte, los países del Caribe para los que se dispone de información registraron un gasto público social promedio del 11,2% del PIB y exhibieron tendencias similares a las del resto de la región (el 13,5% en 2020, el 12,3% en 2021, el 10,4% en 2022 y una recuperación posterior). La cifra de 2025 sitúa a la región por encima de los niveles previos a la crisis sanitaria. La heterogeneidad sigue siendo una marca distintiva de América Latina y el Caribe: mientras algunos países destinan más del 15% del PIB a funciones sociales, otros se mantienen por debajo del 10%.

Gráfico 7
América Latina (17 países)[a]: gasto público social del gobierno central, 2000-2025[b]
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial de los países.
[a] Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
[b] La cobertura de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponde a la administración central, y la del Perú, al gobierno general. Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia y El Salvador corresponden a 2024.

La trayectoria del gasto social reproduce, en parte, los patrones observados en crisis recientes, pero con una intensidad mayor. Entre 2000 y 2019, el gasto público social experimentó un crecimiento relativamente estable en relación con el PIB, lo que consolidó una tendencia al alza moderada. La pandemia de COVID-19 interrumpió esta tendencia e impulsó una expansión histórica. El alza de 2020 duplicó incluso el aumento registrado durante la crisis financiera mundial de 2008 y llevó los niveles de gasto social a su punto más alto en dos décadas. Al finalizar las medidas de emergencia, en América Latina se produjo una rápida contracción y, en los años posteriores a la pandemia de COVID-19, el gasto social se redujo, en promedio, 1 punto porcentual del PIB respecto de 2021 y 2 puntos porcentuales respecto de 2020 (3 puntos porcentuales en el caso del Caribe). Recién en 2023 el indicador se estabilizó en torno al 11,6% del PIB, nivel que se ha mantenido prácticamente sin cambios hasta 2025. A diferencia de lo que ocurrió en crisis anteriores, como la de 2008, en la que la disminución del gasto hasta niveles previos a la crisis tomó varios años, la contracción posterior a la pandemia de COVID-19 fue tan acelerada que el gasto social volvió rápidamente a situarse algo por encima de las cifras de 2019.

En el caso de los siete países del Caribe de habla inglesa para los que se dispone de datos sobre el gasto social del gobierno central entre 2008 y 2025 (Bahamas (Las), Belice, Barbados, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago), la tendencia reciente es relativamente similar a la de los países latinoamericanos, es decir, una contracción posterior a la pandemia de COVID-19, pero con diferencias en cuanto al nivel de gasto y la recuperación posterior. En 2023, el gasto social de estos países interrumpió la tendencia de contracción de 2021 y 2022, ya que alcanzó un 10,7% del PIB en ese año, un 10,8% en 2024 y un 11,2% en 2025, la cifra más alta registrada desde que se cuenta con información para este conjunto de países.

Al analizar la tendencia de la participación del gasto público social en el gasto público total del gobierno central, también se observa cierta estabilización, en la que se mantiene un nivel promedio del 53,3% en 2025, 0,1 puntos porcentuales más que el nivel registrado en 2024. Así, el gasto público social continúa siendo el principal componente del gasto público total en América Latina. En el Caribe, esta participación alcanzó el 41,5% en 2025.

El análisis del gasto social per cápita confirma la recuperación reciente, pero también la persistencia de brechas profundas. En 2025, el gasto social de América Latina y el Caribe alcanzó los 1.406 dólares per cápita (de 2018), lo que representa un crecimiento del 5,1% respecto del año anterior. América Latina registró una expansión del 1,7% en este indicador (en América del Sur creció un 2,1% y en Centroamérica y República Dominicana, un 0,7%). Por su parte, el Caribe experimentó un aumento significativo del 10,1%, un gasto social per cápita aproximadamente un 78% superior al de América Latina.

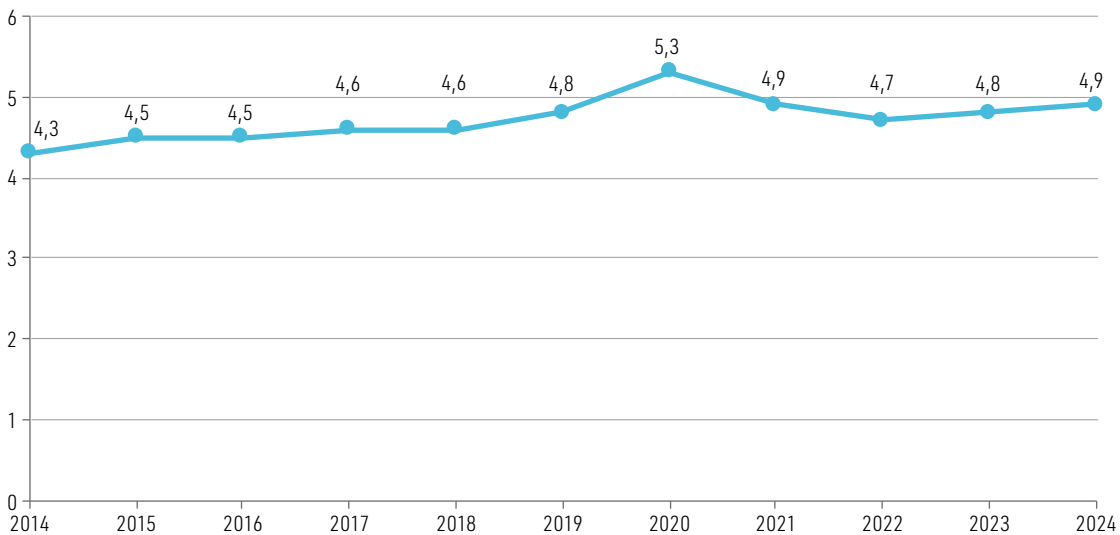
Al analizar la evolución reciente del gasto social, es fundamental tener en cuenta el entorno macroeconómico y reconocer que la región enfrenta una trampa de baja capacidad para crecer, ya que se proyecta una expansión de la economía regional del 2,2% en 2026 y del 2,5% en 2027 (CEPAL, 2026). Estos bajos niveles de crecimiento, combinados con la desaceleración del consumo privado y una inversión contenida por tasas de interés elevadas e incertidumbre internacional, han limitado la generación de recursos fiscales (CEPAL, 2026). 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. En este contexto, la tendencia a la estabilización del gasto social en 2025 se da en el marco de un espacio fiscal ajustado, que deja menos margen para ampliar la inversión social (CEPAL, 2025d, 2026).

En cuanto a la estructura del gasto social, la protección social a nivel de gobierno central, que no incluye el gasto de los sistemas de pensiones en la mayoría de los casos, es la función con mayor inversión en la región, aunque existen grandes diferencias entre subregiones. En América Latina, la protección social y la educación presentan las cifras de gasto más altas (un 4,3% y un 3,7% del

PIB, respectivamente), seguidas por la salud (un 2,6% del PIB). Sin embargo, a nivel subregional, en América del Sur la protección social representa el mayor esfuerzo fiscal y supera ampliamente el 6% del PIB, por lo que se consolida como la principal función de gasto social. En México, por su parte, esta alcanza el 5,8% del PIB. En contraste, en el grupo conformado por los países de Centroamérica y la República Dominicana, la protección social alcanza solo el 1,6% del PIB, superada por la educación y la salud. Estas brechas ponen de relieve que los países de la región atraviesan por distintas etapas de desarrollo y madurez de sus sistemas de protección social. El Caribe presenta un perfil intermedio, ya que la protección social se encuentra en tercer lugar y su nivel de gasto equivale a un 2,4% del PIB.

La clasificación funcional del gasto público en la región no incluye el gasto de los sistemas de pensiones, lo que representa un obstáculo para evaluar su sostenibilidad financiera. En respuesta a ello, la CEPAL ha realizado el esfuerzo de homogeneizar los datos entre los países de la región y construir una base de datos administrativos del gasto social en los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos, que permita analizar la evolución de dicho indicador a nivel regional. El capítulo II de esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* presenta una serie inédita sobre gasto público en pensiones de América Latina. Esta serie, obtenida de dicha base de datos, incluye a 17 países y muestra un aumento del 4,3% al 4,9% del PIB entre 2014 y 2024 (véase el gráfico 8). Entre 2014 y 2019 se observa una tendencia al alza en el gasto previsional, que se explica principalmente por el aumento del gasto en pensiones contributivas. Posteriormente, en 2020, el gasto aumentó como consecuencia de la crisis de la pandemia de COVID-19 y después disminuyó entre 2021 y 2022, debido a la interrupción de las medidas extraordinarias. Finalmente, entre 2022 y 2024, este indicador retomó una tendencia moderada al alza.

Gráfico 8
América Latina (17 países)[a]: gasto público total promedio en los sistemas de pensiones, 2014-2024
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de datos administrativos.
[a] Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Al considerar el acelerado envejecimiento de la población, es clave dimensionar el impacto de este fenómeno sobre los compromisos de gasto público en los sistemas de pensiones de la región. En el capítulo II se presentan los resultados de una proyección del gasto público en pensiones entre 2025 y 2060, que solo tiene en cuenta el efecto demográfico. Para ello, se mantiene constante la cobertura y el monto promedio de la prestación y se asume que no se realizan reformas paramétricas ni

estructurales. Una proyección del gasto público en pensiones indica que este se incrementaría del 4,9% al 6,4% del PIB entre 2025 y 2060 si se considera solo el efecto demográfico, por lo que se espera que los debates en materia de política fiscal y protección social efectiva de las personas mayores sean cada vez más relevantes en la región. Es importante considerar que dichos debates se dan en un contexto en el que la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional, junto con los altos niveles de desigualdad de ingresos, siguen siendo un importante desafío regional.

Una proyección del gasto público en pensiones indica que este se incrementaría del 4,9% al 6,4% del PIB entre 2025 y 2060 si se considera solo el efecto demográfico.

J. La pobreza monetaria y la pobreza multidimensional han disminuido, mientras la desigualdad de ingresos permanece alta

Al igual que cada año, el *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2026* presenta las cifras de pobreza y desigualdad de la región para mostrar el contexto del desafío regional que se analiza, que, en este caso, es la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. La pobreza se redujo significativamente entre 1990 y 2014, pero esta reducción se ralentizó durante la segunda década perdida, a partir de 2014. Desde entonces, se ha registrado una reducción de la pobreza, pero más modesta. Se observó que, en 2025, tanto la pobreza monetaria como la pobreza multidimensional y la concentración del ingreso presentaron avances respecto de 2024. Como se analiza en el capítulo I, a pesar de estos avances, persisten brechas que se han ampliado y los niveles de desigualdad siguen siendo elevados si se los compara con otros países y regiones del mundo.

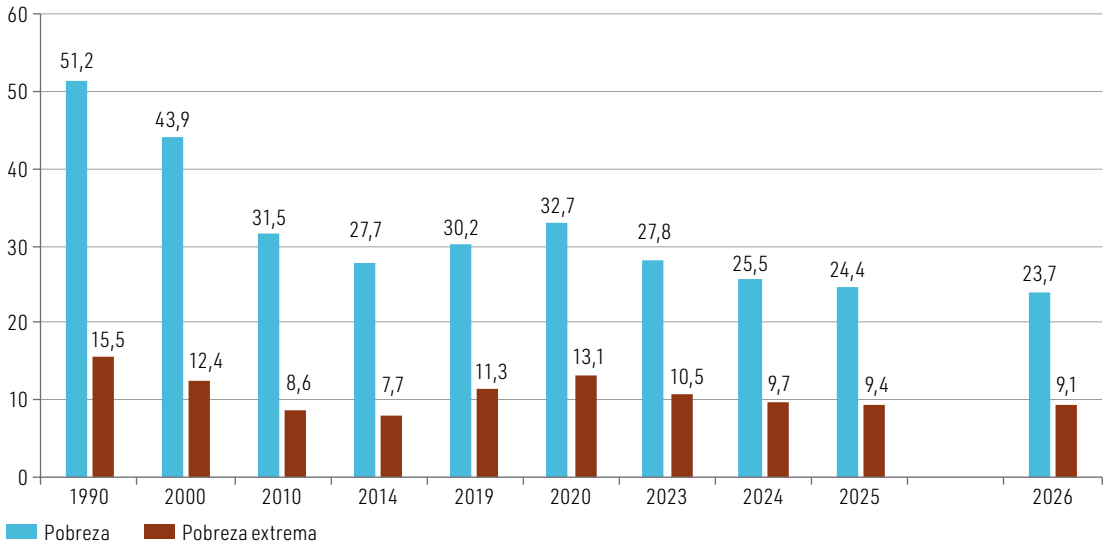
En 2025, el 24,4% de la población de América Latina (156 millones de personas) se encontraba en situación de pobreza por ingresos, equivalente a 1,1 puntos porcentuales menos que en 2024.

En 2025, el 24,4% de la población de América Latina (156 millones de personas) se encontraba en situación de pobreza por ingresos, equivalente a 1,1 puntos porcentuales menos que en 2024 (véase el gráfico 9). Además, la pobreza extrema afectaba al 9,4% de la población (60 millones de personas), cifra 0,3 puntos porcentuales inferior a la de 2024, aunque todavía superior al mínimo alcanzado en 2014 (7,7%). Para 2026, se proyectan descensos adicionales de 0,7 y 0,3 puntos porcentuales, respectivamente. Al considerar los últimos 15 años, se observa que la reducción de la pobreza monetaria fue más intensa después de 2020, dado que, entre 2010 y 2020, este indicador se mantuvo prácticamente estancado, al pasar del 31,5% al 32,7% de la población. Por otra parte, tras aumentar entre 2010 y 2020, la pobreza extrema disminuyó, aunque la tasa de pobreza extrema de 2025 superaba el nivel de 2010.

El principal factor que explica la reducción de los niveles de pobreza entre 2023 y 2025 son los ingresos laborales. En los nueve países en los que la pobreza disminuyó al menos 1 punto porcentual por año, los ingresos por trabajo explican entre el 58% y el 94% de la reducción. Los ingresos por pensiones y transferencias desempeñaron un papel complementario en algunos de esos países, cuyos aportes alcanzaron hasta el 35% de la reducción total.

En cuanto a la población en situación de pobreza, la distribución es desigual, dado que hay más mujeres de entre 20 y 59 años que hombres en esta situación (19,6% frente a 15,6%, respectivamente) y se observa un predominio de la población rural (el 36,8% en comparación con el 21,7% de la población urbana). El análisis para diez países de la región también muestra una gran diferencia entre los Pueblos Indígenas (40,9%) y la población no indígena ni afrodescendiente (17,2%). Asimismo, los datos disponibles para seis países de la región revelan que el 30,2% de la población afrodescendiente se encontraba en situación de pobreza, frente al 21,8% de las personas no indígenas ni afrodescendientes. Además, en el caso de las niñas, los niños y los adolescentes, esta cifra alcanzó el 37,3%. Es importante mencionar que estas brechas relativas aumentaron entre 2019 y 2025, ya que el índice de feminidad de la pobreza aumentó de 114 a 126, por edad, de 160 a 170 y por condición étnico-racial, de 218 a 238. Estos resultados muestran la necesidad de implementar políticas públicas integrales que atiendan de manera explícita las distintas dimensiones de la desigualdad social para avanzar en la erradicación de la pobreza.

Gráfico 9
América Latina (18 países)[a]: población en situación de pobreza y pobreza extrema, 1990-2026[b]
(En porcentajes)

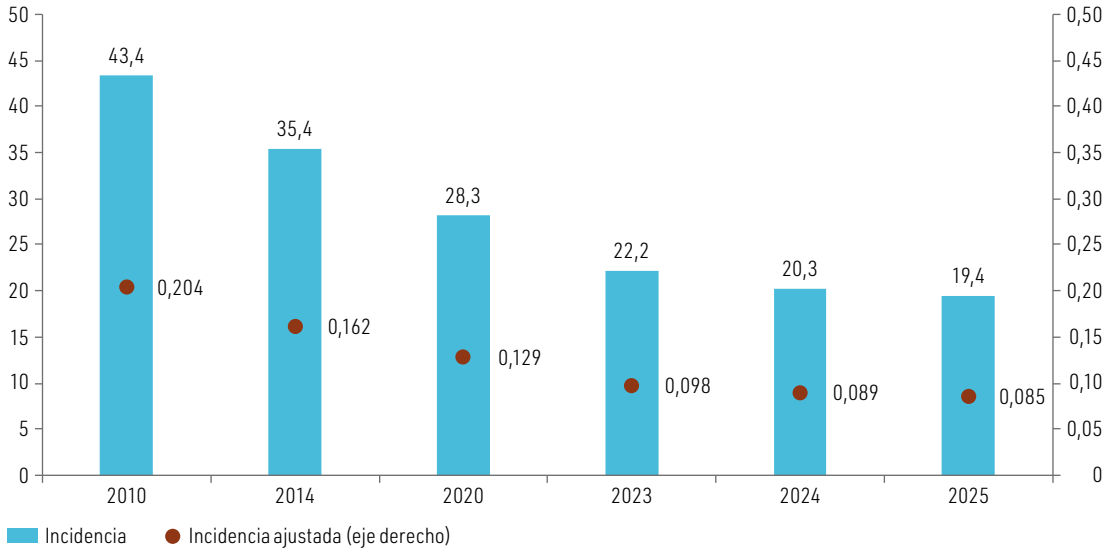


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
[b] Los datos de 2026 corresponden a proyecciones.

Con respecto a la estratificación por ingresos, que permite observar las condiciones de vida de la población y la estructura social y económica, se observa que una parte significativa de la población es altamente vulnerable a caer en la pobreza. Los estratos bajos representan al 49,3% de la población y la mitad de este grupo corresponde a personas de ingresos bajos que no se encuentran en situación de pobreza (el 24,9% de la población). Esto significa que un cuarto del total de los hogares se sitúa apenas por encima de la línea de pobreza, por lo que corren un alto riesgo de caer en la pobreza como resultado de una eventual pérdida del empleo o una enfermedad. Aunque la estructura social sigue concentrada en los tramos de menores ingresos, los estratos medios y altos aumentaron casi seis puntos porcentuales entre 2019 y 2025.

En la pobreza multidimensional, medida a través del índice de pobreza multidimensional para América Latina (IPM-AL) (véase el capítulo I), se tienen en cuenta otros factores, además de la insuficiencia de ingresos, y se miden las carencias en cuatro dimensiones del bienestar: i) vivienda, ii) salud, iii) educación, y iv) empleo y pensiones. Se evalúan tres indicadores para cada dimensión. Según este índice, la incidencia de la pobreza multidimensional disminuyó del 43,4% de la población en 2010 al 19,4% en 2025, mientras que la incidencia ajustada, definida como la medición agregada de las privaciones para medir su intensidad, descendió de 0,204 a 0,085 (véase el gráfico 10). El progreso ha sido desigual según el tipo de carencia: las mejoras más notables se registraron en el acceso a Internet, el logro educativo y el saneamiento, mientras que los avances fueron más lentos en la calidad del empleo y el acceso al agua. La privación en materia de pensiones, entendida como la situación de los hogares en los que las personas mayores no reciben pensiones o estas son inferiores a la línea de pobreza, fue la única carencia que aumentó, lo que subraya la necesidad de fortalecer la sostenibilidad de los sistemas de pensiones de la región y seguir avanzando en el tema.

Gráfico 10
América Latina (15 países)[a]: indicadores de la pobreza multidimensional, 2010-2025
(En porcentajes y valores del índice)

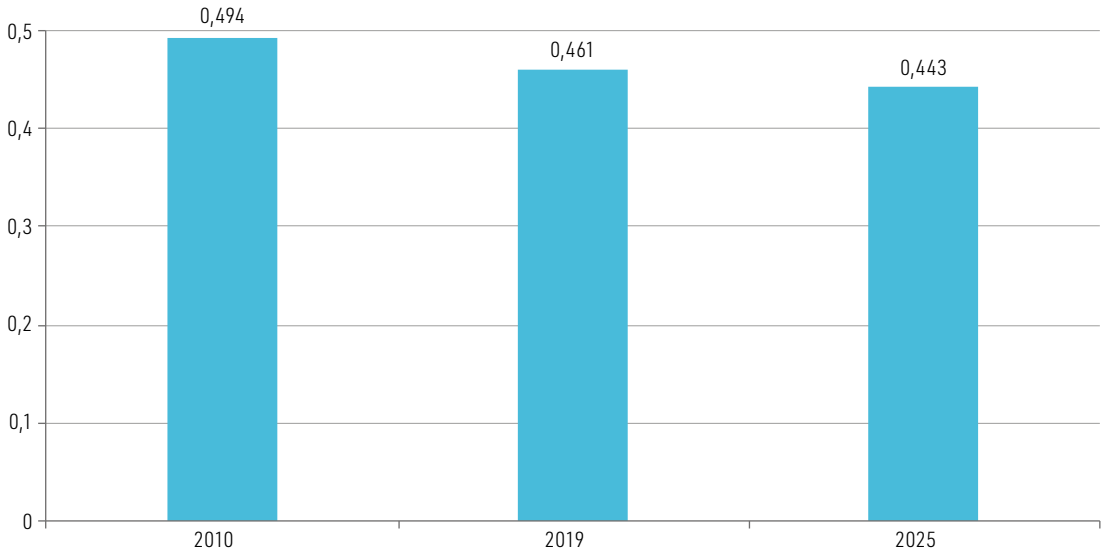


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En este escenario, es fundamental hacer frente a los persistentes y elevados niveles de desigualdad de ingresos de la región, que constituyen una barrera para el desarrollo. Medido a través del índice de Gini, el promedio simple de 15 países se situó en 0,443 en 2025, por debajo de los valores de 2023 (0,449) y 2019 (0,461) (véase el capítulo I). Entre 2023 y 2025, el índice se redujo en 12 de los 15 países de América Latina para los que se cuenta con información y aumentó en 2. En un período más largo de tiempo, se observa que el índice de Gini descendió de 0,494 en 2010 a 0,443 en 2025, equivalente a aproximadamente un 0,7% por año (véase el gráfico 11). Estos resultados deben interpretarse con cautela, dado que las encuestas de hogares captan de manera incompleta los ingresos más altos, lo que podría dar lugar a resultados más bajos que los reales. Las cuentas nacionales distributivas del Laboratorio de Desigualdad Mundial sitúan la participación del decil de mayores ingresos entre el 44% y el 60% del ingreso total en 2024, frente a un rango del 30% al 44%, que surge de las encuestas.

Cabe mencionar que el análisis de la pobreza y la pobreza extrema por ingresos, la pobreza multidimensional y la desigualdad de ingresos de los países de habla inglesa del Caribe se ve limitado por la disponibilidad de encuestas de condiciones de vida, ya que no se realizan de manera frecuente, así como también por las diferencias metodológicas entre países, que impiden la comparación. Las estimaciones armonizadas del Banco Mundial para seis países, que toman como referencia una línea de pobreza común de 8,30 dólares diarios en paridad de poder adquisitivo de 2021, sitúan la pobreza cerca del 20% en Belice, Granada, Jamaica y Suriname, y por debajo de este porcentaje en Barbados (16%) y Santa Lucía (8%). En ningún caso, la pobreza extrema supera el 2% y cuatro países presentan índices de Gini de 0,40 o más.

Gráfico 11
América Latina (15 países)[a]: índice de Gini, 2010, 2019 y 2025



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Para enfrentar los desafíos que plantea la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, se debe tener en cuenta que la pobreza monetaria, la pobreza multidimensional y la desigualdad de ingresos siguen siendo problemas que afectan a la región y suponen distintas demandas y presiones para los sistemas previsionales y de protección social.

K. Garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones debe ser una prioridad estratégica de política pública en la región

La CEPAL ha señalado que avanzar hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible exige la implementación de transformaciones indispensables que incluyen, entre otras cosas, la ampliación de la protección social y del Estado de bienestar. Los sistemas de protección social son la columna vertebral para alcanzar un desarrollo social más inclusivo y contribuyen directamente a la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades, por lo que es necesario avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, y fortalecer los sistemas de pensiones frente al acelerado envejecimiento poblacional (CEPAL, 2025b).

Esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* se centra en el análisis de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y su capacidad para ampliar la protección social durante la vejez y reducir la pobreza y la desigualdad que experimentan las personas mayores. Esto implica cumplir los compromisos asumidos con las generaciones presentes y futuras mediante un equilibrio entre la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad financiera de las prestaciones.

Como se explica a lo largo del documento, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones debe ser una prioridad estratégica de política pública para la región, que tenga en cuenta el contexto demográfico, laboral y de crisis económicas recurrentes que repercuten en la protección social de las personas mayores. Aunque estos desafíos afectan a todos los sistemas de pensiones, se plantean

consideraciones específicas. Los sistemas con componentes públicos (sistemas de reparto o mixtos) deben atender prioritariamente los desafíos de sostenibilidad financiera y gestionar la economía política de las reformas paramétricas necesarias, es decir, los ajustes a los factores que inciden en su cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera. Por su parte, los esquemas de capitalización individual deben priorizar el aumento del monto de las prestaciones (incrementar sus tasas de reemplazo) para asegurar un nivel de suficiencia que contribuya a la sostenibilidad del sistema.

Para fortalecer y garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, se sugiere un conjunto de consideraciones estratégicas sobre diseño y procesos de reforma (véase el capítulo II). Estas incluyen: i) incorporar mecanismos de solidaridad para reducir las desigualdades en las dimensiones de cobertura y suficiencia de las prestaciones; ii) fortalecer los sistemas de pensiones no contributivos para erradicar la pobreza y generar impactos distributivos; iii) adoptar una perspectiva intertemporal e intergeneracional respecto de los costos fiscales de las reformas; iv) considerar los niveles de sostenibilidad financiera relacionados con las transformaciones; v) incluir la perspectiva de género y el reconocimiento de los períodos dedicados al trabajo de cuidados no remunerado, lo que ha demostrado tener un impacto en la reducción de las desigualdades de género, y vi) invertir en el fortalecimiento de la institucionalidad previsional, fortalecer las capacidades TOPP de las instituciones, considerar el diseño de la gobernanza de los sistemas de pensiones desde el inicio de las reformas previsionales e incorporar la gestión de la economía política y la promoción del diálogo social.

Asimismo, se plantean cuatro recomendaciones para una política previsional en la región (véase el capítulo II). En primer lugar, para ampliar la cobertura, se propone expandir los sistemas de pensiones contributivos entre los grupos con cobertura baja y expandir la cobertura no contributiva mediante el fortalecimiento de los sistemas de información social y los registros sociales en los países. En segundo lugar, el aumento de la suficiencia de las prestaciones es un objetivo de política alcanzable a través de la incorporación de mecanismos de solidaridad en el componente contributivo. Esto incluye el establecimiento o incremento de las pensiones mínimas garantizadas, los aportes solidarios y las medidas orientadas a reducir las desigualdades entre grupos poblacionales, así como el fortalecimiento del diseño y la gobernanza de los fondos privados en esquemas de capitalización individual. En tercer lugar, la sostenibilidad financiera exige evaluaciones periódicas mediante estudios actuariales y financieros, lo que supone una institucionalidad fortalecida. La diversificación de los instrumentos de inversión y la promoción de mecanismos de ahorro colectivo y sistemas parcialmente capitalizados son algunas de las medidas que pueden considerarse para su fortalecimiento. Finalmente, alcanzar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones también exige incorporar una perspectiva integral, que articule las políticas previsionales, laborales y de cuidados, así como los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos.

Alcanzar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones también exige incorporar una perspectiva integral, que articule las políticas previsionales, laborales y de cuidados, así como los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos.

El avance en esta dirección permitirá a los países de América Latina y el Caribe proteger a las personas mayores, brindarles seguridad económica y reducir la pobreza y la desigualdad para alcanzar el desarrollo social inclusivo.

L. Presentación y resumen de los contenidos de los capítulos

El *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2026* se estructura en cuatro capítulos. El capítulo I analiza la evolución de la pobreza monetaria, la pobreza multidimensional y la desigualdad del ingreso, incluidas las tendencias sobre feminización de la pobreza y otros factores de desigualdad. Además, presenta datos que muestran la relación que guardan los sistemas de pensiones con la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad en las personas mayores.

El capítulo II se centra en el análisis de los sistemas de pensiones de América Latina y el Caribe desde la perspectiva de su sostenibilidad, en particular, respecto de su capacidad para ofrecer protección social a las personas mayores y reducir la pobreza y la desigualdad que enfrentan. Se presentan los procesos de reforma implementados en los sistemas de pensiones en los últimos 45 años, los niveles de cobertura alcanzados, el impacto de las crisis financieras y laborales en la suficiencia de las prestaciones y una serie inédita sobre gasto público en pensiones para América Latina. Además, se formulan recomendaciones para fortalecer la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, de modo que ofrezcan protección social y seguridad económica efectiva para las personas mayores.

El capítulo III aborda la desigualdad de género en relación con la cobertura y la suficiencia de las pensiones que reciben las mujeres en los países de la región, teniendo en cuenta su menor participación en el mercado laboral y la desigual distribución del trabajo de cuidados no remunerado. Se señala que esto se traduce en barreras de acceso a los ingresos y al goce de los derechos en el marco de los sistemas de pensiones. Además, se exponen las estrategias adoptadas en algunos países de la región, que han permitido ampliar la protección social de las mujeres mayores, y se ofrecen recomendaciones de políticas previsionales dirigidas al logro de la igualdad sustantiva de género.

Finalmente, el capítulo IV describe elementos clave de la institucionalidad social para avanzar en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. En la primera parte, se presentan las capacidades TOPP necesarias para fortalecer la institucionalidad de los sistemas de pensiones y contribuir a su sostenibilidad, así como la necesidad de considerar el diseño de la gobernanza de los sistemas de pensiones desde el inicio. En la segunda parte, se muestra la evolución del gasto social del gobierno central de los países de la región, según las funciones de gobierno (protección social, educación, salud, vivienda y servicios comunitarios, recreación, cultura y religión, y protección del ambiente).

Bibliografía

Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Libros de la CEPAL (159) (LC/PUB.2019/19-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Arenas de Mesa, A. (2023). Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P/-*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Arenas de Mesa, A. y Cecchini S. (2022). Igualdad y protección social: claves para un desarrollo inclusivo y sostenible. *El Trimestre Económico*, *89*(353). https://doi.org/10.20430/ete.v89i352.1407

Arenas de Mesa, A. y Robles, C. (Eds.). (2024). *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*. Libros de la CEPAL (164) (LC/PUB.2024/6-P/-*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos* (LC/G.2488-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización y Desarrollo para América Latina y el Caribe. (2026). *Rupturas y oportunidades: propuestas para que América Latina y el Caribe prospere en la nueva era geopolítica* (LC/PUB.2026/10). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3).
Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022a). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022: la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible* (LC/PUB.2022/15-P).
Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022b). *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P).
Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023: la inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo* (LC/PUB.2023/18-P).
Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-*).
Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *La trampa de la alta desigualdad y baja movilidad social en América Latina y el Caribe: un obstáculo para el desarrollo social inclusivo y sostenible.*
Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024c). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024: desafíos de la protección social no contributiva para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo* (LC/PUB.2024/21-P/Rev.1).
Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025: cómo salir de la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social* (LC/PUB.2025/23-P/-*).
Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). Camino a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 2025: hacia un pacto por el desarrollo social inclusivo. *Informe Especial de la CEPAL* (1).
Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025c). *Compromiso de Tlatelolco: Una década de acción para el logro de la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado* (LC/CRM.16/7/-*).
Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025d). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/26-P).
Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2026: Crecimiento y productividad en un contexto de alta informalidad: factores limitantes y desafíos para impulsar la formalización productiva en la región* (LC/PUB.2026/8-P).
Naciones Unidas. (2024). Transformar los sistemas de cuidados en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y *Nuestra Agenda Común*. *Documento de política del sistema de las Naciones Unidas* (LC/TS.2024/46).
Naciones Unidas. (2025). *Declaración Política de Doha de la Cumbre Social Mundial bajo la denominación "Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social"* (A/80/L.5).
Organización Internacional del Trabajo. (2021). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: la protección social en la encrucijada – en busca de un futuro mejor*.
Organización Internacional del Trabajo. (2024, 14 de junio). *Resolución relativa al trabajo decente y la economía del cuidado*.
Razavi, S., Cattaneo, U., Schwarzer, H. y Visentin, A. (2024). Combating inequalities: what role for universal social protection? *ILO Working Paper* (128). Organización Internacional del Trabajo. https://doi.org/10.54394/EOAY4970
Robles, C. (2023). El futuro de la protección social. En C. Robles y R. Holz (Eds.), *El futuro de la protección social ante la crisis prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes*. Serie Políticas Sociales (246) (LC/TS.2023/163). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
Salazar-Xirinachs, J. M. (2023). Repensar, reimaginar, transformar: los "qué" y los "cómo" para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P/-*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2026). *Gobernanza endógena: teoría, datos y herramientas para salir de la trampa de gobernanza poco efectiva en América Latina* (LC/TS.2026/22). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CAPÍTULO

I

Pobreza, vulnerabilidad y desigualdad: tendencias recientes y el aporte de las pensiones a la situación de las personas mayores

Introducción

A. Situación reciente de la pobreza, los estratos socioeconómicos y la desigualdad

B. Seguridad económica entre las personas mayores: el papel de los sistemas de pensiones

Bibliografía

Anexo I.A1

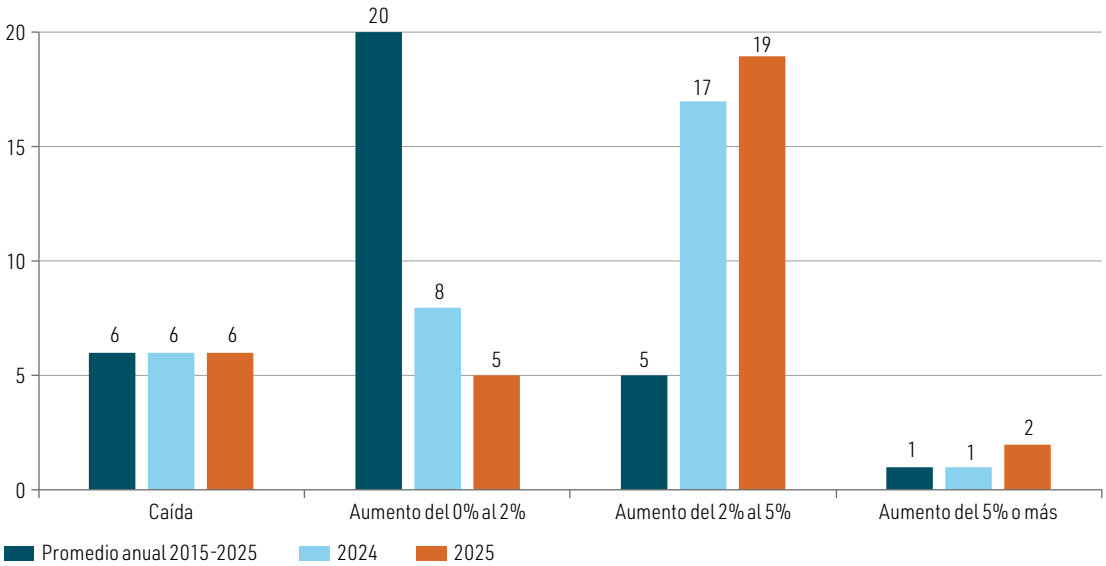
Introducción

América Latina y el Caribe presenta en 2025 un balance social ambivalente. Tanto la pobreza por ingresos como la pobreza multidimensional han continuado una tendencia decreciente, y la desigualdad del ingreso siguió un rumbo similar. Sin embargo, a menos de cinco años del plazo previsto en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el ritmo de esos avances resulta insuficiente y no ha alterado los rasgos estructurales que reproducen las privaciones.

El análisis parte de la evolución de la actividad económica, el mercado de trabajo, los ingresos y los precios en 2025, junto con algunas tendencias previstas para 2026, como contexto general para entender la evolución de la pobreza y la desigualdad.

En 2025, el producto interno bruto (PIB) per cápita aumentó un 1,6% en América Latina y el Caribe, un 1,5% en América Latina y un 5,8% en el Caribe. En ese mismo año, la tasa de crecimiento fue positiva en 26 de los 32 países de la región. En la mayoría de ellos, se situó entre un 2% y un 5%; en dos, superó el 5%, cinco países registraron aumentos inferiores al 2%, y en seis, se observaron caídas del PIB per cápita. Entre 2015 y 2025, la región presentó un crecimiento medio anual del PIB per cápita de apenas un 0,4% (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1
América Latina y el Caribe (32 países): variación del producto interno bruto (PIB) per cápita a precios constantes en dólares, según niveles de variación, 2015-2025, 2024 y 2025[a]
(En número de países)



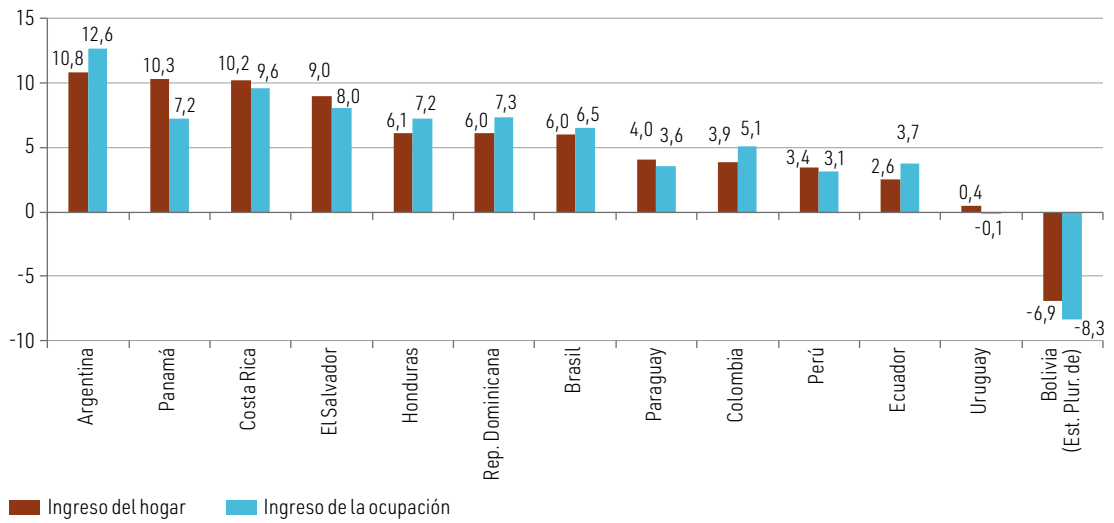
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.
[a] El promedio 2015-2025 corresponde a la tasa media anual.

En 2025, los indicadores disponibles muestran una mejora moderada del mercado laboral. El número de personas ocupadas aumentó un 1,6% respecto al año anterior. La tasa de ocupación en ese mismo período se incrementó 0,3 puntos porcentuales, y la tasa de desocupación disminuyó 0,6 puntos porcentuales. La tasa de participación se mantuvo prácticamente estable, con una disminución de 0,1 puntos porcentuales, mientras que la informalidad continuó siendo elevada y representó el 48,0% del empleo[1].

[1] Las coberturas difieren según el indicador: 19 países para la variación del número de personas ocupadas, 23, para las tasas de participación, ocupación y desocupación, y 15 países de América Latina para la informalidad (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2026b).

Las encuestas de hogares comparables entre 2024 y 2025 muestran una mejora generalizada de los ingresos. El ingreso per cápita del hogar aumentó en 12 de los 13 países considerados y, en siete de ellos, el incremento fue de al menos un 5%. El ingreso per cápita de la ocupación aumentó en 11 países y superó el 5% en ocho de estos. Las caídas en los ingresos del hogar se limitaron a un país, y a dos en lo que respecta al ingreso laboral (véase el gráfico I.2).

Gráfico I.2
América Latina (13 países): variación anual real del ingreso de la ocupación y del ingreso total de los hogares[a], 2024-2025
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Corresponde al ingreso por persona en ambas variables. Para llevar el ingreso a términos reales, se utiliza como deflactor las líneas de pobreza de la CEPAL para cada país. Se incluyen los 13 países con información disponible en 2024 y 2025.

En diciembre de 2025, la mediana de la inflación anual se situó en el 3,1% en América Latina y el Caribe. Por subregiones, alcanzó el 4,0% en América del Sur, el 2,4% en Centroamérica y el 1,4% en el Caribe.

En suma, el mayor dinamismo del producto por habitante y del empleo en 2025 se tradujo en un aumento de los ingresos nominales del trabajo y de los hogares, lo que fue reforzado en términos reales por la moderación de los precios al consumo. No obstante, la sostenibilidad de estas mejoras depende de la capacidad de la región para superar la trampa de la baja capacidad para crecer y de su determinación para modificar su estructura productiva, en la medida en que la estabilidad de los ingresos laborales descansa tanto en los aumentos de productividad como en la generación de empleo de calidad y su formalización (CEPAL, 2024, 2026b).

El crecimiento proyectado del PIB regional para 2026 (2,2%) sería insuficiente para elevar de manera sostenida el ingreso por habitante. Además, en mayo de 2026, la mediana de la inflación regional se situó en el 3,1%, cerca ya del nivel observado al cierre de 2025 (CEPAL, 2026b)

A continuación, en el capítulo se examinan las dinámicas de la pobreza, la estratificación social y la desigualdad desde distintas perspectivas. En la sección A, se aborda la evolución de la pobreza monetaria y la estratificación de la población según niveles de ingreso, se examina la pobreza multidimensional a partir del índice elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para la región, y se presentan los niveles y las tendencias recientes de la desigualdad de ingresos. La sección B se centra en la situación de las personas mayores y en el papel de las pensiones como instrumento de protección frente a la vulnerabilidad económica en la vejez.

A. Situación reciente de la pobreza, los estratos socioeconómicos y la desigualdad

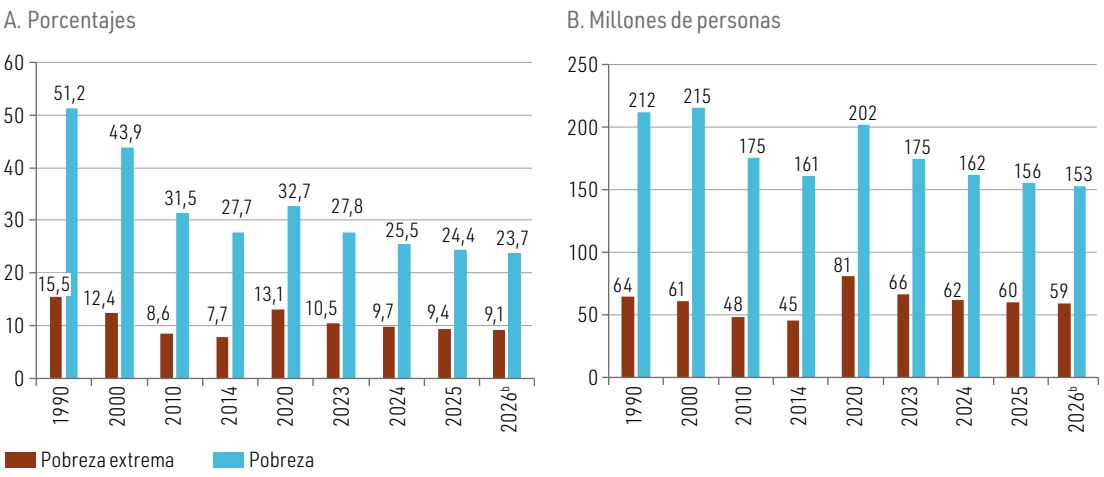
En 2025, la región volvió a reducir la pobreza por ingresos y la pobreza extrema. Esta reducción se sustentó principalmente en los ingresos laborales. La desigualdad de ingresos continuó descendiendo lentamente. No obstante, las brechas que afectan a las mujeres, a las niñas, niños y adolescentes, así como a los Pueblos Indígenas y a la población afrodescendiente son hoy mayores que antes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). A ello se suma que casi la mitad de la población permanece en los estratos de ingresos bajos. Aunque la pobreza multidimensional también se ha reducido, la falta de acceso a pensiones, la única carencia que aumentó entre 2010 y 2025, ilustra hasta qué punto la protección social sigue siendo el eslabón más débil de este progreso.

1. Pobreza monetaria y estratos socioeconómicos

La pobreza y la pobreza extrema constituyen dos de las manifestaciones más evidentes de un desarrollo económico y social insuficiente. Por ello, la Agenda 2030 establece como su primer Objetivo poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo (ODS 1). La insuficiencia de ingresos para satisfacer las necesidades alimentarias y otras necesidades básicas configura una situación a la que la política pública debe atender con urgencia. La pobreza se expresa, además, en diversas formas de privación que menoscaban el bienestar de las personas y vulneran sus derechos fundamentales. En la sección siguiente, se analizan desde una perspectiva multidimensional.

De acuerdo con las cifras más recientes provenientes de las encuestas de hogares de los países, en 2025, el 24,4% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza por ingresos. Esta cifra representa una disminución de 1,1 puntos porcentuales respecto de 2024. Por su parte, la pobreza extrema afectaba al 9,4% de la población, lo que supone 0,3 puntos porcentuales menos que en 2024 (véase el gráfico I.3A).

Gráfico I.3
América Latina (18 países)[a]: población en situación de pobreza extrema y pobreza, 1990-2025 y proyecciones para 2026
(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
[b] Proyecciones.

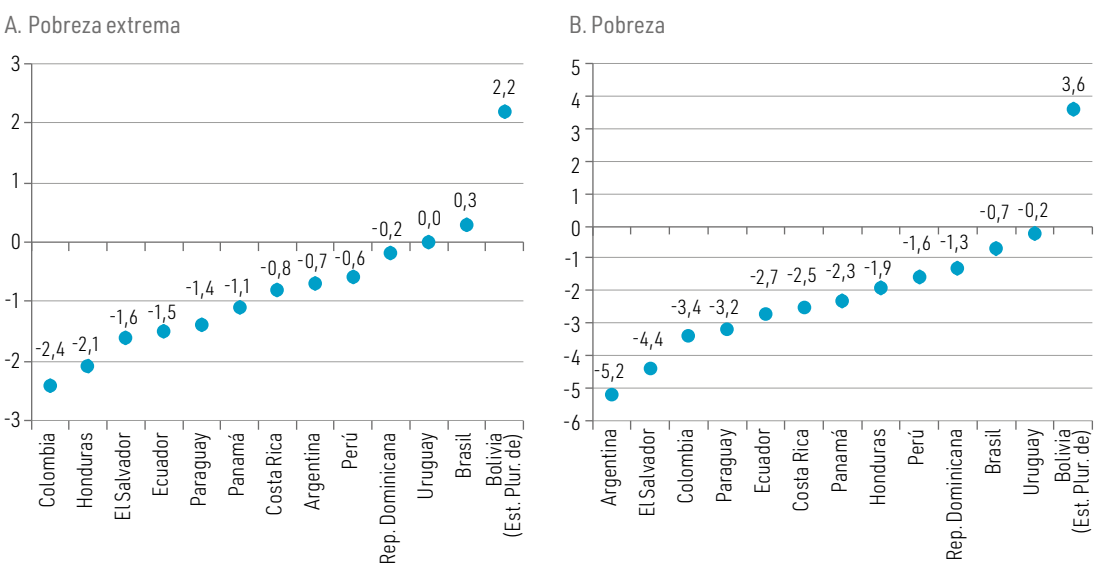
En 2025, había 156 millones de personas en situación de pobreza, de las cuales, 60 millones se encontraban en situación de pobreza extrema. Dado que el ritmo de reducción de la tasa de pobreza ha superado al de crecimiento de la población, la región ha logrado disminuir el número absoluto de personas en esta situación. No obstante, el progreso es insuficiente frente a la elevada cantidad de personas cuyos ingresos no les permiten satisfacer sus necesidades más básicas y frente al objetivo de poner fin a la pobreza de la Agenda 2030 (véase el gráfico I.3, panel B).

La reducción del número de personas en situación de pobreza en 2025 obedece principalmente a los cambios registrados en tres países, la Argentina, el Brasil y Colombia, que en conjunto representan el 85% de la disminución. La Argentina y Colombia dan cuenta, asimismo, de la mayor parte de la reducción de la pobreza extrema en América Latina, mientras que, en este caso, el Brasil contrarrestó parcialmente el avance.

Las proyecciones para 2026, elaboradas sobre la base del escenario macroeconómico descrito en la introducción del capítulo, indican que la pobreza mantendría su tendencia a la baja, con reducciones de 0,7 puntos porcentuales en la pobreza y de 0,3 puntos porcentuales en la pobreza extrema.

Entre 2024 y 2025, la incidencia de la pobreza se redujo en 12 de los 13 países con información disponible, lo que da cuenta de una tendencia regional favorable, aunque de magnitud diversa. Las disminuciones más pronunciadas se registraron en la Argentina (5,2 puntos porcentuales)[2], El Salvador (4,4 puntos) y Colombia (3,4 puntos), en tanto que el Brasil (0,7 puntos) y el Uruguay (0,2 puntos) exhibieron las variaciones más moderadas, en parte porque este último ya partía del nivel más bajo de la región. El Estado Plurinacional de Bolivia constituyó la única excepción en esta tendencia, con un aumento de 3,6 puntos porcentuales (véase el gráfico I.4B).

Gráfico I.4
América Latina (13 países): variación de las tasas de pobreza extrema y pobreza, 2024-2025
(En puntos porcentuales)

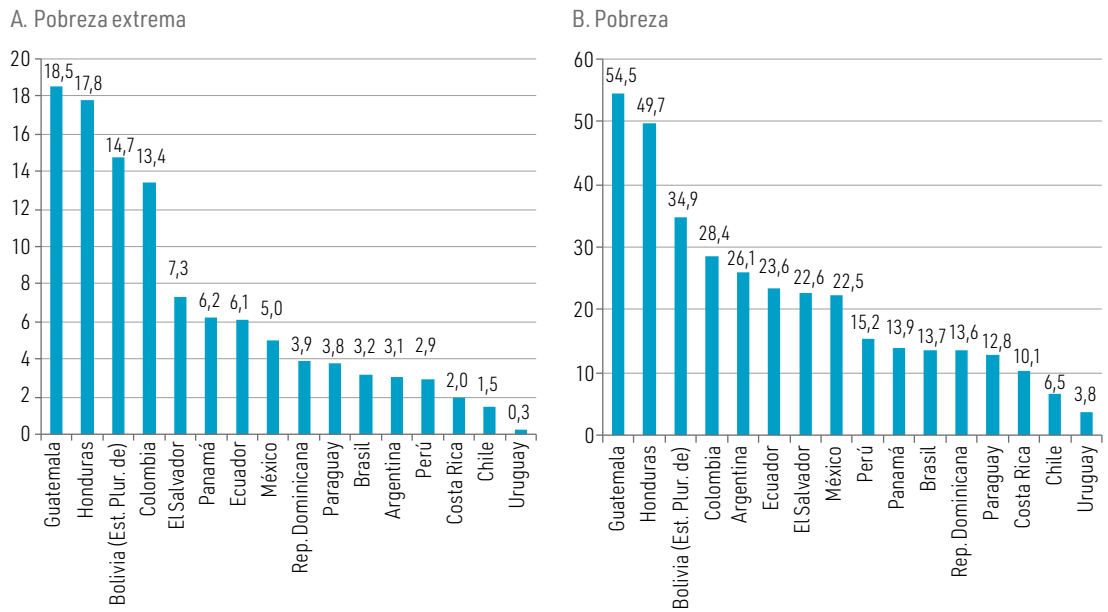


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[2] En el caso de la Argentina, la reducción de la pobreza entre 2024 y 2025 obedece en parte a la recuperación de la actividad económica tras la fuerte contracción registrada en 2024. Respecto de 2023, la disminución es de 3,5 puntos porcentuales.

Pese a estos avances, persiste un panorama heterogéneo. En el Uruguay, Chile y Costa Rica, la incidencia de la pobreza se situó en 2025 en el 3,8%, el 6,5% y el 10,1%, respectivamente. En el otro extremo, en Guatemala más de la mitad de la población (54,5%) permanecía en situación de pobreza, y en Honduras, afectaba al 49,7% de la población. La distancia entre ambos extremos es considerable: la incidencia de la pobreza en Guatemala equivale a unas 14 veces la registrada en el Uruguay (véase el gráfico I.5).

Gráfico I.5
América Latina (16 países): población en situación de pobreza extrema y pobreza, 2025[a]
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Los datos corresponden a 2025, salvo en el caso de Guatemala (2023) y de Chile y México (2024).

En lo que respecta a la pobreza extrema, también se observó una evolución predominantemente favorable, aunque menos generalizada. En 10 de los 13 países se registraron disminuciones, encabezadas por Colombia (2,4 puntos porcentuales) y Honduras (2,1 puntos), seguidos de El Salvador (1,6 puntos), el Ecuador (1,5 puntos) y el Paraguay (1,4 puntos). En contraste, en el Estado Plurinacional de Bolivia, se observó un aumento apreciable (2,2 puntos), en el Brasil, un incremento leve (0,3 puntos), y, en el Uruguay, no hubo variación (véase el gráfico I.4A).

En los niveles de pobreza extrema se observa también una elevada heterogeneidad: en el Uruguay (0,3%), Chile (1,5%) y Costa Rica (2,0%) afecta a una proporción reducida de la población, mientras que en Guatemala (18,5%, datos de 2023), Honduras (17,8%) y el Estado Plurinacional de Bolivia (14,7%) alcanza aún magnitudes considerables (véase el gráfico I.5).

Las mediciones de pobreza y desigualdad en el Caribe presentan desafíos particulares en relación con la disponibilidad y la comparabilidad de los datos que limitan las posibilidades de análisis conjunto con los resultados del resto de la región. A manera de referencia, en el recuadro I.1 se presentan las estimaciones nacionales más recientes de 18 países y territorios de la subregión.

Recuadro I.1
Pobreza y desigualdad en el Caribe

Analizar la pobreza y la desigualdad en el Caribe es complejo, debido a la baja frecuencia con que se levantan las encuestas de condiciones de vida y a las diferencias entre los métodos que cada país utiliza para medir la pobreza. En lo que respecta a la disponibilidad de datos, la situación se ha agravado en el último decenio (algunas de las razones se analizaron en el *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, *2023* (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2023, recuadro I.2). En el cuadro siguiente se presentan las estimaciones nacionales más recientes correspondientes a 18 países del Caribe referidas al período que se inicia en la década de 2000. Además de Jamaica, han realizado evaluaciones de la pobreza desde 2015 Barbados, Belice, Granada, Santa Lucía y Suriname.

Las estimaciones de las tasas de pobreza, calculadas sobre la base del consumo y no del ingreso, oscilan entre el 1,9% en las Islas Caimán y el 52% en Belice, con un promedio simple del 22% en el conjunto del Caribe (según la estimación más reciente de cada país). En materia de desigualdad, muchos países presentan índices de Gini cercanos o superiores a 0,4, valores que se consideran elevados de acuerdo con los estándares internacionales (Haddad et al., 2024). Si bien estos países aplican un enfoque común, en términos generales, para medir el consumo y calcular las líneas y las tasas de pobreza, en la práctica existen diferencias metodológicas significativas en la manera en que ese enfoque se aplica en cada uno de ellos. Esto significa que las estimaciones resultantes no son comparables entre países, e incluso, que las estimaciones de un mismo país no son necesariamente comparables a lo largo del tiempo (Jones y Skerrette, 2026).

Cuadro 1
El Caribe (18 países y territorios): indicadores de pobreza y desigualdad nacionales, años más recientes disponibles

País	Año	Tasa de pobreza por consumo *(En porcentajes)*	Tasa de pobreza extrema por consumo *(En porcentajes)*	Línea de pobreza *(En dólares por año)*	Línea de pobreza extrema *(En dólares por año)*	Índice de Gini por consumo
Anguila	2008-2009	5,8	0	6 055	964	0,39
Antigua y Barbuda	2005-2006	18,3	3,7	2 366	917	0,48
Bahamas (Las)	2013	12,5	..	4 247	..	0,41
Barbados	2010	19,3	9,1	3 931	1 985	0,47
	2016-2017	25,7	4.9	3 855	1 784	0,32
Belice	2009	41,3	15,8	1 715	1 003	0,42
	2018-2019	52	9	3 981	1 341	0,49
Islas Vírgenes Británicas	2002	22	<0,5	6 300	1 700	0,23
Islas Caimán	2007	1,9	..	3 319	..	0,4
Dominica	2008-2009	28,8	3,1	2 307	902	0,44
Granada	2008	37,7	2,4	2 164	887	0,37
	2018-2019	25	3,5	2 512	1 074	0,4
Guyana	2006	36,1	18,6	..	..	0,35
Jamaica	2010	17,6	6,3	..	..	0,39
	2023	8,2	2,8	..	..	0,36
Montserrat	2008-2009	36	3	5 333	1 754	0,39
Saint Kitts y Nevis						
Saint Kitts	2007	23,7	1,4	2 714	961	0,38
Nevis	2007	15,9	0	3 625	1 086	0,38

País	Año	Tasa de pobreza por consumo *(En porcentajes)*	Tasa de pobreza extrema por consumo *(En porcentajes)*	Línea de pobreza *(En dólares por año)*	Línea de pobreza extrema *(En dólares por año)*	Índice de Gini por consumo
Santa Lucía	2006	28,8	1,6	1 905	588	0,42
	2016	25	1,3	2 386	786	0,43
San Vicente y las Granadinas	2008	30,2	2,9	2 046	906	0,4
Suriname	2016-2017	20,3	0,7	..	..	0,44
	2022	17,6	1,1	..	..	0,39
Trinidad y Tabago	2005	16,7	1,2	..	..	0,39
Islas Turcas y Caicos	2012	21,6	0	6 650	2 000	0,36

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Gobierno de Guyana. (2011). *Millennium Development Goals: Guyana Progress Report 2011*; encuestas nacionales de condiciones de vida y encuestas de presupuestos familiares.

Como primer paso para abordar este problema, el Banco Mundial publicó recientemente estimaciones armonizadas de la pobreza para seis países del Caribe, elaboradas sobre la base de datos de encuestas armonizadas y de una línea de pobreza común (Banco Mundial, 2025). Estas estimaciones son comparables entre sí y con las estimaciones de pobreza y desigualdad que el Banco Mundial elabora para otros países (Banco Mundial, 2026). Las estimaciones armonizadas de pobreza de Belice, Granada, Jamaica y Suriname se situaron cerca del 20%, mientras que en Barbados (16%) y Santa Lucía (8%), se registraron cifras inferiores, sobre la base de la línea de pobreza de 8,3 dólares diarios por persona (en paridad de poder adquisitivo de 2021) correspondiente a los países de ingreso mediano alto. La pobreza extrema fue del 2% o menos en los seis países, según la línea de pobreza internacional de 3 dólares diarios por persona. Belice, Granada, Jamaica y Santa Lucía registraron índices de Gini iguales o superiores a 0,4.

Cuadro 2

El Caribe (6 países): indicadores de pobreza y desigualdad armonizados, año más reciente con información disponible

País	Año	Tasa de pobreza por consumo *(En porcentajes)*	Tasa de pobreza extrema por consumo *(En porcentajes)*	Línea de pobreza *(Dólares por persona al día, en paridad de poder adquisitivo de 2021)*	Línea de pobreza extrema *(Dólares por persona al día, en paridad de poder adquisitivo de 2021)*	Índice de Gini por consumo
Barbados	2016	15,8	1,7	8,30	3,00	0,34
Belice	2018	19,7	1,0	8,30	3,00	0,40
Granada	2018	19,6	0,8	8,30	3,00	0,44
Jamaica	2021	22,9	1,4	8,30	3,00	0,40
Santa Lucía	2015	7,8	0,1	8,30	3,00	0,44
Suriname	2022	20,9	2,2	8,30	3,00	0,39

Fuente: Banco Mundial. (2025). *Shared Metrics, Shared Progress: Insights from Harmonized Data on Poverty and Inequality in Caribbean Countries.*

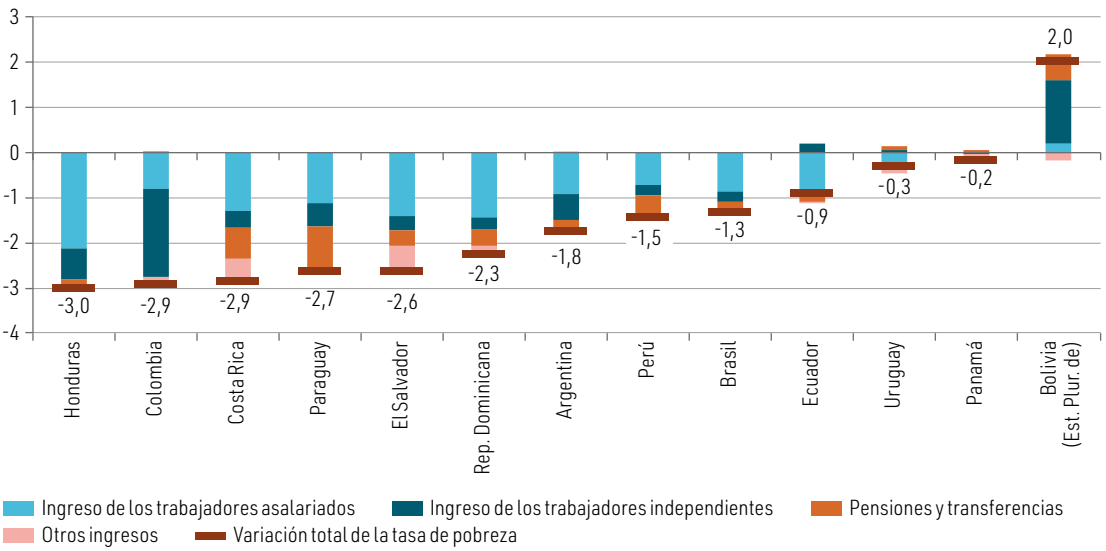
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de C. N. Haddad, D. G. Mahler, C. Díaz-Bonilla, R. Hill, C. Lakner y G. Lara Ibarra. (2024). The World Bank's new inequality indicator: The number of countries with high inequality. *Policy Research Working Paper* (10796). Banco Mundial; F. Jones y N. Skerrette. (2026). Measurement of monetary poverty in the Caribbean: an assessment of poverty statistics comparability. *Serie Estudios y Perspectivas-Sede subregional de la CEPAL para el Caribe* (138) (LC/TS.2026/31-LC/CAR/TS.2026/2). Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Banco Mundial. (2025). *Shared Metrics, Shared Progress: Insights from Harmonized Data on Poverty and Inequality in Caribbean Countries*; (2026). *Poverty and Inequality Platform*. https://pip.worldbank.org/; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1).

a) Contribución de las fuentes de ingreso a las tendencias de pobreza

Para analizar la contribución de las distintas fuentes de ingreso de los hogares a las variaciones en las tasas de pobreza, se toman como referencia los cambios registrados entre 2023 y 2025, período en el que dicho indicador disminuyó en todos los países con información disponible hasta 2025. Con este fin, se aplica una descomposición basada en valores de Shapley[3], que considera todas las combinaciones posibles entre fuentes de ingreso y permite atribuir a cada una (ingresos de los asalariados, ingresos de los trabajadores independientes, pensiones y transferencias, y otros ingresos) una porción de la variación total anualizada de la tasa de pobreza.

Los resultados muestran que los ingresos laborales fueron el principal motor de la reducción de la pobreza en el período analizado. En nueve países, la tasa de pobreza descendió al menos un punto porcentual por año, y, en ocho de ellos, los ingresos de los asalariados representaron la mayor contribución individual a dicha caída, con descensos particularmente significativos en Honduras (2,1 puntos porcentuales de una variación total anual de 3,0), la República Dominicana (1,5 de 2,3) y El Salvador (1,4 de 2,6). Colombia constituye la única excepción a este patrón: en este país, la reducción de 3,0 puntos porcentuales por año obedeció principalmente a los ingresos de los trabajadores independientes (1,9 puntos porcentuales), lo que sugiere que el empleo por cuenta propia fue la vía predominante de mejora de los ingresos de los hogares de menores recursos. En conjunto, en estos nueve países, los ingresos laborales (asalariados e independientes) explicaron entre el 58% y el 94% de la disminución observada, con las mayores participaciones en Colombia y Honduras (94% en ambos casos) y en la Argentina (84%), y las menores en Costa Rica (58%) y el Paraguay (62%) (véase el gráfico I.6).

Gráfico I.6
América Latina (13 países): contribución anualizada de las variaciones de las distintas fuentes de ingreso a los cambios en la pobreza, 2023-2025
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[3] El valor de Shapley es el promedio de las contribuciones marginales de una fuente en todas las combinaciones posibles, lo que ofrece una medida equitativa de su aporte a la variación total de la pobreza o la desigualdad.

En esos mismos países, las pensiones y transferencias y los otros ingresos desempeñaron un papel complementario[4], pero no menos importante. La contribución de las pensiones y transferencias fue especialmente destacada en el Paraguay (0,9 puntos porcentuales, equivalente a más de un tercio de la reducción total) y en Costa Rica (0,7 puntos porcentuales), y algo menor en el Perú (0,4 puntos porcentuales), en tanto que, en Honduras y Colombia, su incidencia fue prácticamente nula. Las otras fuentes de ingreso, consideradas en su conjunto, tuvieron una influencia acotada en la mayoría de los casos, con la excepción de El Salvador (0,6 puntos porcentuales) y Costa Rica (0,5 puntos porcentuales), donde reforzaron de manera apreciable la baja de la pobreza.

Los cuatro países restantes, en los que la pobreza disminuyó menos de un punto porcentual por año o aumentó, confirman desde otro ángulo la centralidad de los ingresos laborales. En el Ecuador, la contribución desfavorable de los ingresos de los trabajadores independientes atenuó la caída impulsada por los trabajadores asalariados. En el Uruguay y Panamá, ninguna fuente registró contribuciones significativas. El Estado Plurinacional de Bolivia, único país donde la pobreza aumentó, el alza obedeció principalmente al deterioro de los ingresos de los trabajadores independientes (1,4 puntos porcentuales) y, en segundo término, de las pensiones y transferencias (0,6 puntos porcentuales).

b) Pobreza en diversos grupos de población

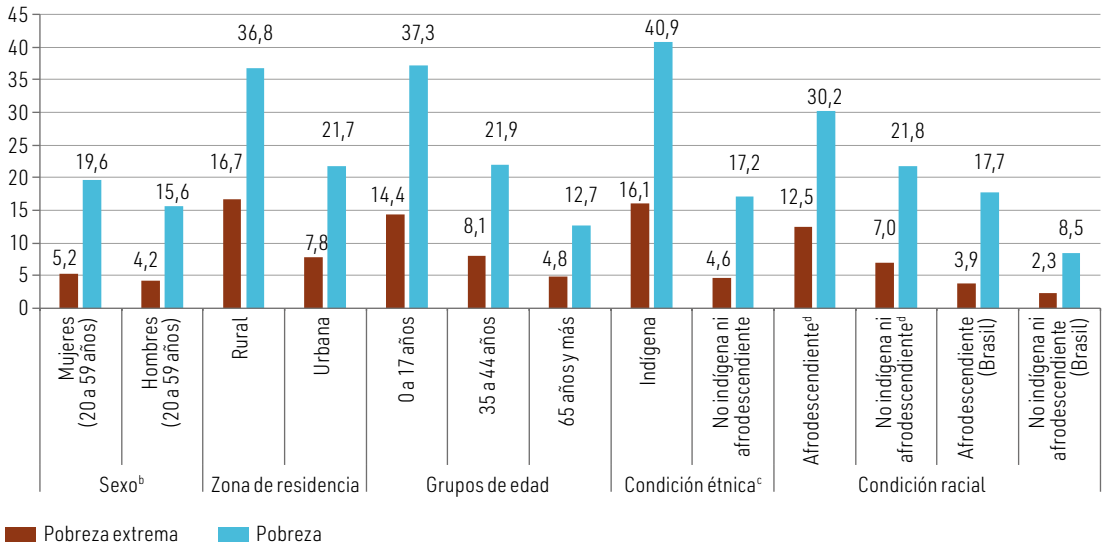
La pobreza por ingresos afecta de manera desproporcionada a las mujeres, a las niñas, niños y adolescentes, a las personas pertenecientes a Pueblos Indígenas o afrodescendientes, y a quienes residen en zonas rurales[5]. Como se observa en el gráfico I.7, en 2025, la tasa de pobreza de las mujeres de 20 a 59 años (19,6%) superó en 4 puntos porcentuales a la de los hombres del mismo tramo etario (15,6%), una diferencia que también se constata en el caso de la pobreza extrema (5,2% frente al 4,2%). Las brechas territoriales son aún más pronunciadas: la incidencia de la pobreza en las zonas rurales (36,8%) supera en 15,1 puntos porcentuales a la registrada en las zonas urbanas (21,7%), mientras que la pobreza extrema rural (16,7%) duplica con creces la urbana (7,8%). Asimismo, la pobreza infantil constituye una de las expresiones más agudas de la desigualdad en la región: el 37,3% de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años vive en situación de pobreza y el 14,4%, de pobreza extrema. Estas cifras son muy superiores a las correspondientes a la población adulta (véase el gráfico I.7).

Las desigualdades étnicas y raciales continúan siendo un rasgo estructural de la pobreza en América Latina. En el conjunto de diez países que disponen de información sobre condición étnica, la incidencia de la pobreza entre la población indígena alcanza el 40,9%, esto es, más del doble de la registrada entre la población no indígena ni afrodescendiente (17,2%), en tanto que la pobreza extrema de este grupo (16,1%) triplica con creces la de la población no indígena ni afrodescendiente (4,6%). En el caso de la población afrodescendiente, la información disponible corresponde a seis países, además del Brasil, cuyos datos se presentan por separado en atención al peso demográfico de su población afrodescendiente. En estos países, la tasa de pobreza de la población afrodescendiente (30,2%) excede en más de 8 puntos porcentuales la de la población no indígena ni afrodescendiente (21,8%), y su tasa de pobreza extrema (12,5%) supera en casi un 80% la de este último grupo (7,0%). En el Brasil, si bien se registran niveles absolutos de pobreza inferiores, las brechas relativas son similares o mayores.

[4] La categoría de pensiones y transferencias incluye las pensiones contributivas y no contributivas, así como las transferencias estatales y privadas. La categoría de otros ingresos incluye los ingresos de capital y el alquiler imputado.

[5] El análisis se realiza a nivel de hogar y supone una distribución equitativa de los recursos entre sus integrantes, por lo que las brechas de género aquí estimadas constituyen una cota inferior respecto de las que se observarían en un análisis de ingresos individuales.

Gráfico I.7
América Latina (18 países)[a]: pobreza extrema y pobreza por sexo, zona de residencia, grupos de edad, condición étnica y racial, 2025
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
[b] El promedio no incluye a la República Bolivariana de Venezuela.
[c] Los países incluidos son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay.
[d] Los países incluidos son: Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay.

La evolución de las brechas relativas desde 2019 revela que la recuperación económica y la reducción agregada de la pobreza tras la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) no se han traducido en una disminución de las desigualdades entre grupos de población, por el contrario, todas las brechas consideradas se sitúan en 2025 en niveles superiores a los registrados antes de la crisis ocasionada por la pandemia.

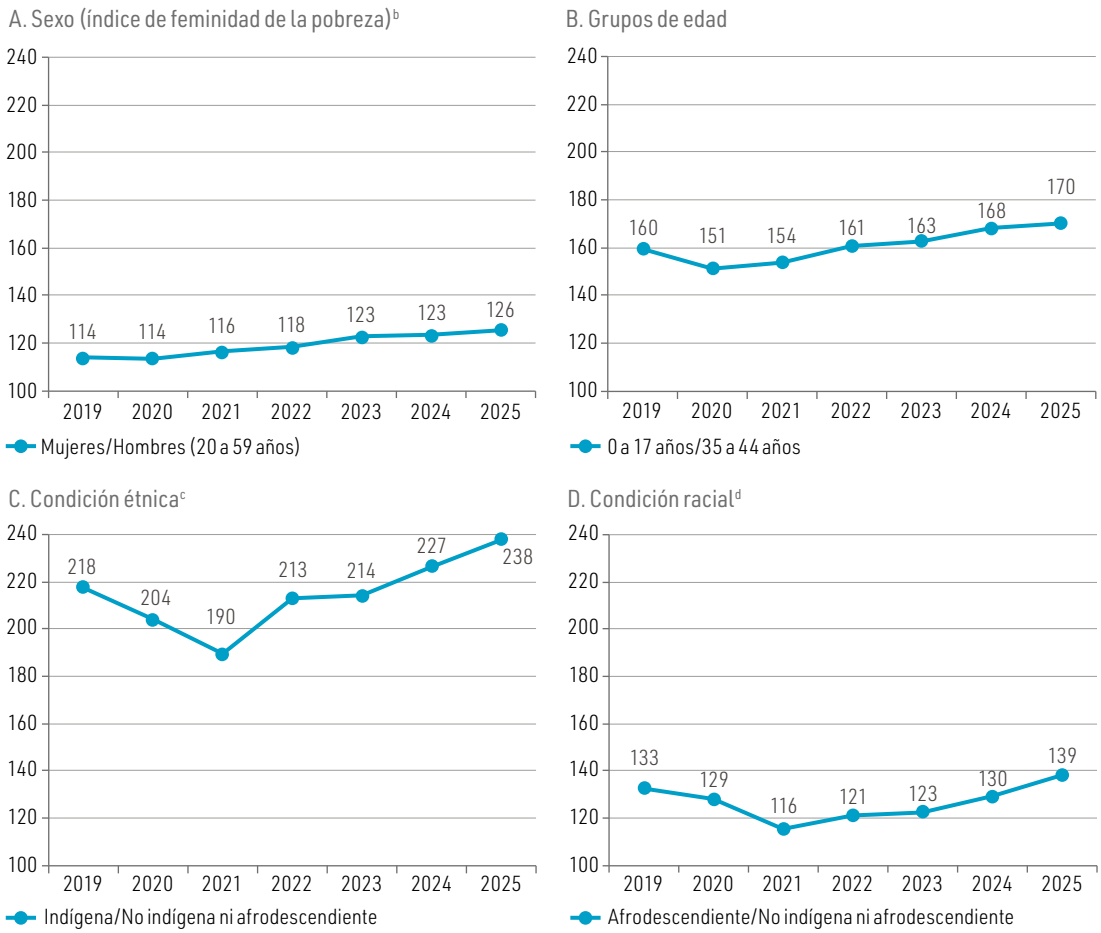
El índice de feminidad de la pobreza[6] aumentó de manera continua a lo largo de toda la serie, de 114 en 2019 a 126 en 2025, lo que indica que la sobrerrepresentación de las mujeres entre las personas en situación de pobreza se ha intensificado respecto del comienzo de la década. A diferencia de lo sucedido con otros indicadores de brecha, la pandemia de COVID-19 no resultó en un cambio apreciable en la tendencia de este indicador: el índice se mantuvo constante entre 2019 y 2020, para después aumentar de manera sostenida. Cabe precisar que la ampliación de la brecha obedece a que, si bien la pobreza se redujo tanto entre los hombres como entre las mujeres, lo hizo a distinta velocidad. Entre 2019 y 2025, la tasa de pobreza masculina cayó un 5,1% anual y la femenina un 3,6% (variaciones relativas).

La trayectoria de las brechas restantes se caracteriza por una contracción transitoria durante la pandemia y una ampliación sostenida a partir de 2021 o 2022. La razón entre la pobreza de las niñas, niños y adolescentes y la de las personas de 35 a 44 años, multiplicada por 100, descendió de 160 en 2019 a 151 en 2020, para elevarse luego a 170 en 2025, el valor más alto de la serie. La brecha entre la población indígena y la no indígena ni afrodescendiente siguió una trayectoria similar:

[6] Cociente entre la tasa de pobreza de las mujeres y de los hombres, para personas de 20 a 59 años, multiplicado por 100. Un valor superior a 100 indica que la pobreza afecta en mayor medida a las mujeres.

tras reducirse de 218 a 190 entre 2019 y 2021, volvió a ampliarse a 238 en 2025. La brecha racial en el grupo de países con información disponible se situó en 139 en 2025, también por encima de su nivel de 2019 (véase el gráfico I.8).

Gráfico I.8
América Latina (18 países)[a]: brechas en la incidencia de la pobreza según sexo, grupo de edad, condición étnica y racial, 2019-2025
(En razones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
[b] El promedio no incluye a la República Bolivariana de Venezuela.
[c] Los países incluidos son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay.
[d] Los países incluidos son: Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay.

En resumen, las desigualdades relativas se han acrecentado en un contexto de descenso de la incidencia agregada de la pobreza. Estos resultados ponen de manifiesto que, para superar la pobreza, son necesarias políticas públicas integrales que aborden de manera explícita los ejes de la matriz de la desigualdad social, ya que las estrategias de carácter general resultan insuficientes para cerrar estas brechas[7].

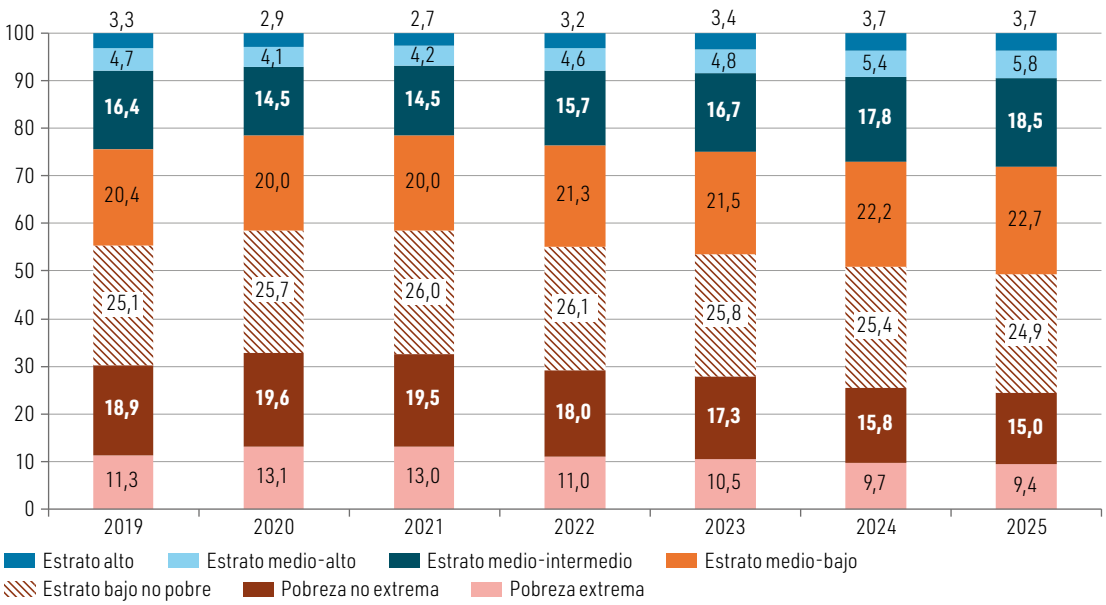
[7] La matriz de la desigualdad social alude a la forma en que ejes como el nivel socioeconómico, el género, la condición étnico-racial, la etapa del ciclo de vida y el territorio se entrecruzan y refuerzan mutuamente (CEPAL, 2017).

c) Estratos socioeconómicos

El análisis de las condiciones de vida de la población debe ir más allá de la situación de pobreza. Es importante identificar a las personas que, sin ser pobres, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, con ingresos que apenas superan la línea de pobreza y las exponen a caer en ella ante cambios en su situación laboral o familiar. Con ese propósito, la CEPAL ha utilizado desde hace varios años una estratificación económica y social de la población de los países de la región basada en el ingreso per cápita. Sobre esa base, la población se clasifica en tres grandes grupos según los ingresos: bajos, medios o altos. Estos grupos, a su vez, se dividen en siete estratos, delimitados por umbrales que se definen con referencia a la línea de pobreza absoluta (CEPAL, 2019, 2023)[8].

La aplicación de dicha estratificación a 18 países de la región en 2025 muestra que prácticamente la mitad de la población regional (49,3%) estaba situada en el estrato de ingresos bajos, que percibe ingresos inferiores a 1,8 veces la línea de pobreza. Además de las personas en situación de pobreza extrema y pobreza (24,4%), este grupo incluye a las personas no pobres de ingresos bajos (estrato bajo no pobre) (24,9%). Los estratos medios comprendían al 47,0% de la población, distribuido entre los estratos medio-bajo (22,7%), medio-intermedio (18,5%) y medio-alto (5,8%), mientras que solo un 3,7% de la población se encontraba en el estrato de ingresos altos (véase el gráfico I.9).

Gráfico I.9
América Latina (18 países)[a]: población según estratos de ingreso per cápita, 2019-2025
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

La comparación con años anteriores revela una recomposición gradual y sostenida de la estructura de ingresos: entre 2019 y 2025, la población en situación de pobreza se redujo del 30,2% al 24,4%, y el estrato bajo no pobre se mantuvo prácticamente sin cambios, al pasar del 25,1% al 24,9%, en tanto que los estratos medios y altos incrementaron su participación en casi seis puntos porcentuales en conjunto.

[8] Los umbrales se definen según el ingreso per cápita del hogar en relación con la línea de pobreza extrema y la línea de pobreza: pobreza extrema, menos de 1 vez la línea de pobreza extrema; pobreza no extrema, de 1 vez la línea de pobreza extrema a menos de 1 vez la línea de pobreza; no pobre de ingresos bajos, de 1 vez la línea de pobreza a menos de 1,8 veces la línea de pobreza; ingresos medios-bajos, de 1,8 veces a menos de 3 veces la línea de pobreza; ingresos medios-intermedios, de 3 veces a menos de 6 veces la línea de pobreza; ingresos medios-altos, de 6 veces a menos de 10 veces la línea de pobreza, e ingresos altos, 10 veces la línea de pobreza o más.

De esos estratos, reviste particular importancia el compuesto por personas no pobres de ingresos bajos (estrato bajo no pobre), con ingresos superiores a una vez la línea de pobreza e inferiores a 1,8 veces dicho umbral, que es el más numeroso de la región. Los ingresos de este grupo apenas superan el mínimo necesario para cubrir las necesidades básicas, por lo que la pérdida del empleo, la enfermedad o la llegada de una etapa del ciclo de vida con menores ingresos laborales pueden bastar para que estas personas caigan en la pobreza. Además, suele ser común una inclusión laboral precaria, con elevada incidencia de la informalidad y un acceso limitado a los mecanismos de protección social contributiva. Como se verá en la sección B, en esta situación se encuentran muchas personas mayores cuyas pensiones de baja cuantía las sitúan apenas por encima de la línea de pobreza.

2. Pobreza multidimensional

Si bien la insuficiencia de ingresos es una expresión central de la situación de pobreza, esta se manifiesta también en el acceso al ejercicio de derechos y capacidades fundamentales en distintos ámbitos, como la salud, la educación, la vivienda y el trabajo. Para reflejar ese carácter multifacético, los índices de pobreza multidimensional (IPM) se han consolidado como instrumentos fundamentales para complementar la medición monetaria y orientar el diagnóstico y las políticas públicas en los países de la región.

En el contexto de los instrumentos multidimensionales diversos impulsados desde la década de 1980, la CEPAL, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), elaboró en 2025 el índice de pobreza multidimensional para América Latina (IPM-AL). Este índice ofrece una medición comparable de la pobreza multidimensional en la región, sobre la base de indicadores y umbrales de privación coherentes con el contexto actual de desarrollo de América Latina.

El IPM-AL, que sigue la metodología propuesta por Alkire y Foster (2011), adopta el hogar como unidad de identificación y se estructura en cuatro dimensiones equiponderadas (25% cada una): vivienda, salud, educación, y empleo y pensiones. Cada dimensión comprende tres indicadores, también con igual ponderación; es decir, cada uno representa un doceavo del índice. La dimensión de vivienda incluye las condiciones de la vivienda, el hacinamiento y el acceso a Internet; la de salud, el acceso al agua, el saneamiento y el seguro de salud; la de educación, la inasistencia o el rezago escolar, el logro educativo y el analfabetismo; y la de empleo y pensiones, la inserción laboral, la calidad del empleo y el acceso a pensiones[9]. Un hogar se clasifica en situación de pobreza multidimensional cuando la suma ponderada de sus privaciones alcanza al menos un tercio del índice (33,3%), lo que equivale a registrar privaciones en cuatro o más indicadores y, necesariamente, en más de una dimensión (CEPAL, 2026a)[10].

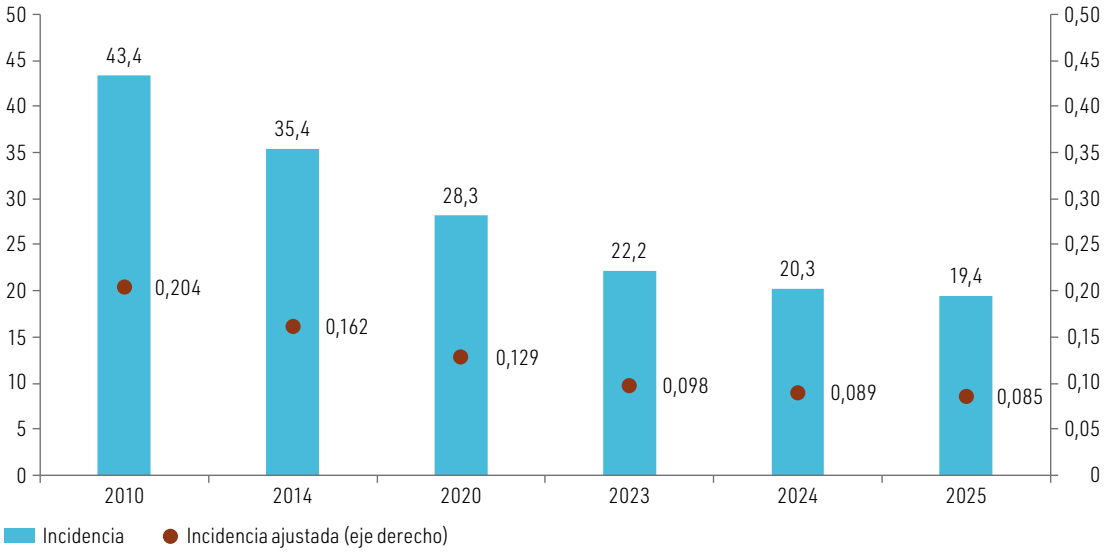
De acuerdo con este indicador, la pobreza multidimensional se ha reducido de manera sostenida en la región durante los últimos 15 años. La incidencia pasó del 43,4% de la población en 2010 al 19,4% en 2025, lo que equivale a una disminución de 24,0 puntos porcentuales, es decir, la proporción de personas en situación de pobreza multidimensional se redujo a menos de la mitad en dicho período. La incidencia ajustada, que combina la proporción de personas pobres por la intensidad promedio de sus privaciones[11], siguió una trayectoria similar, al descender de 0,204 en 2010 a 0,085 en 2025 (véase el gráfico I.10).

9 Los umbrales específicos de privación de cada indicador y las reglas para agregar al nivel del hogar los indicadores referidos a personas se presentan en CEPAL (2026a).

10 Al igual que en el análisis de la pobreza monetaria (véase la nota 5), el uso del hogar como unidad de identificación puede ocultar desigualdades, en particular las asociadas al género. Por ello, la CEPAL propone un indicador complementario de privaciones a nivel individual para analizar las brechas de género, sin transformar las privaciones de una persona en carencias del hogar en su conjunto (CEPAL, 2026a).

11 La incidencia ajustada corresponde al indicador M0 del método de Alkire y Foster.

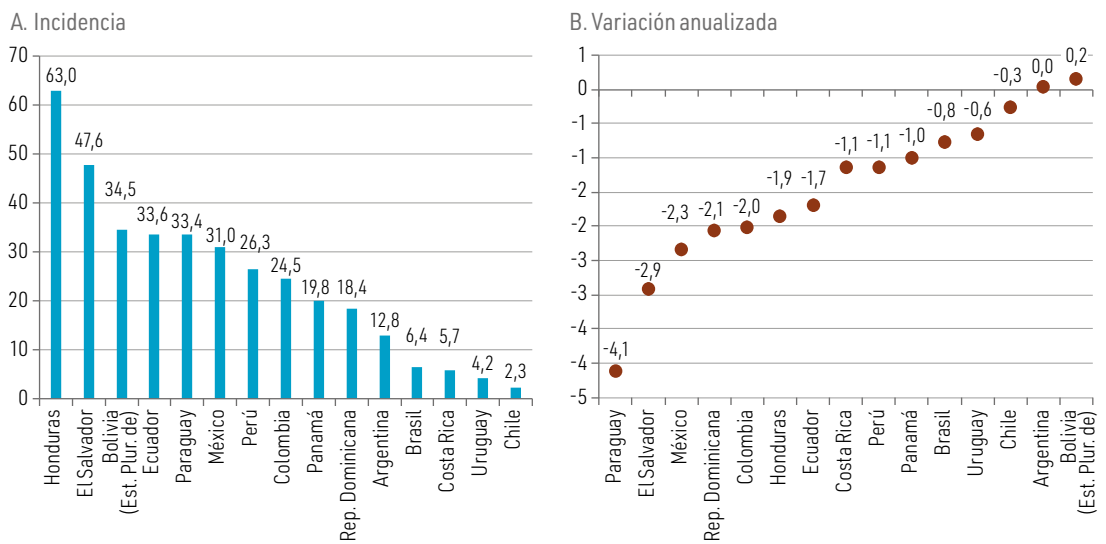
Gráfico I.10
América Latina (15 países)[a]: indicadores de la pobreza multidimensional, 2010-2025
(En porcentajes y valores del índice)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El promedio regional oculta una marcada heterogeneidad entre países. En el extremo superior, la incidencia de la pobreza multidimensional alcanza al 47,6% de la población en El Salvador y supera el 30% en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, el Paraguay y México, mientras que, en el otro extremo, se sitúa por debajo del 7% en el Brasil, Costa Rica, el Uruguay y Chile (véase el gráfico I.11A).

Gráfico I.11
América Latina (15 países)[a]: incidencia de la pobreza multidimensional y variación anualizada, 2023-2025
(En porcentajes y puntos porcentuales)

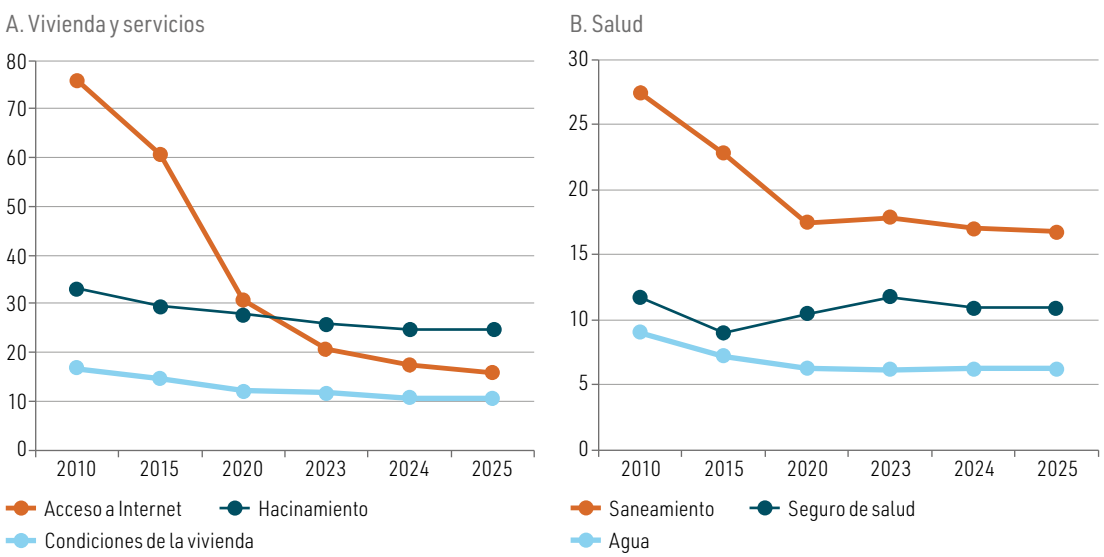


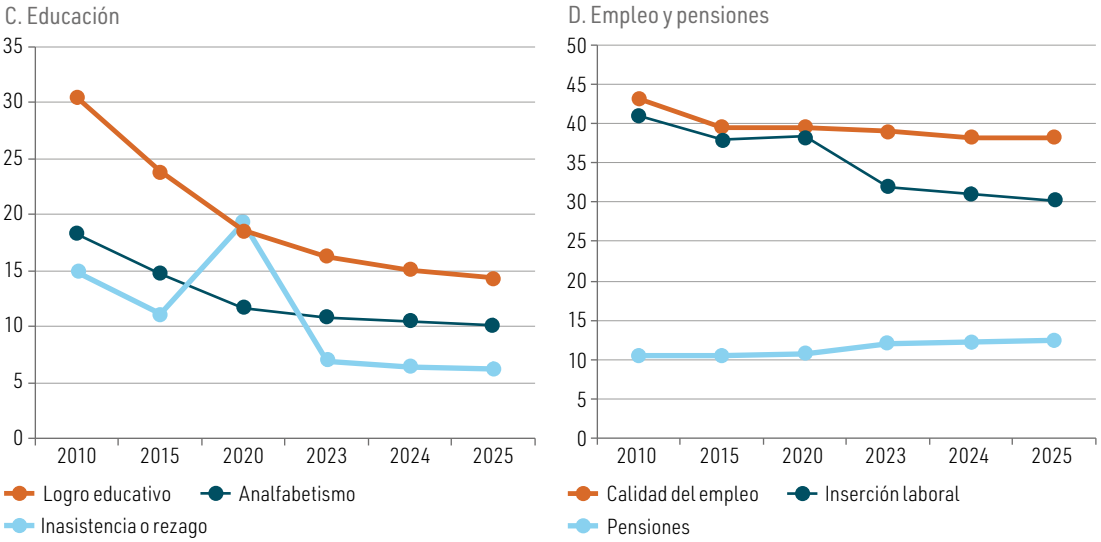
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] La variación corresponde al período 2023 a 2025, con las siguientes excepciones: de 2022 a 2024 en Chile y México; de 2022 a 2025 en Panamá, y de 2023 a 2024 en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Con todo, la evolución reciente es favorable: entre 2023 y 2025, 14 países analizados registraron variaciones anualizadas negativas, con reducciones que van de 4,1 puntos porcentuales por año en el Paraguay y 2,9 puntos en El Salvador a 0,4 y 0,3 puntos en la Argentina y Chile, respectivamente. El Estado Plurinacional de Bolivia es el único país que no registró una reducción del indicador (véase el gráfico I.11B). Salvo esta excepción, en general, los países que partían de niveles de incidencia más elevados exhiben los mayores ritmos de reducción, lo que sugiere una tendencia hacia la convergencia regional, aunque las brechas absolutas entre países siguen siendo considerables.

El hecho de que la pobreza multidimensional haya disminuido en la región no significa que todas las carencias que integran la medida se hayan reducido por igual. El examen de la evolución de las carencias en el conjunto de la población entre 2010 y 2025 muestra que las principales mejoras se registraron en el acceso a Internet, el logro educativo y el saneamiento, mientras que otras carencias, como la calidad del empleo y el acceso al agua, disminuyeron más lentamente. En cambio, la privación en materia de pensiones (hogares donde al menos un miembro de 65 años o más no tiene pensión o tiene una pensión inferior a la línea de pobreza), tanto contributivas como no contributivas, fue la única que aumentó durante el período, al pasar del 10,6% al 12,4% de la población. Este retroceso, junto con la persistencia de elevados niveles de precariedad laboral, evidencia que la protección social constituye uno de los ámbitos más rezagados de la reducción de la pobreza multidimensional en la región (véase el gráfico I.12). Este rezago guarda una relación estrecha con la elevada informalidad laboral, por lo que, para superarlo, es necesario articular la protección social con políticas activas tanto de inclusión laboral como de desarrollo productivo que amplíen el empleo formal y, con ello, la base contributiva de los sistemas de pensiones (CEPAL, 2024, 2026c).

Gráfico I.12
América Latina (15 países)[a]: incidencia de carencias críticas por dimensión, 2010-2025
(En porcentajes)





Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

3. Desigualdad de ingresos

La elevada concentración del ingreso es una de las principales barreras para construir sociedades más inclusivas. Por tratarse de un fenómeno de carácter estructural, arraigado en la matriz productiva, el mercado de trabajo y el acceso desigual a activos y servicios, los cambios en la distribución del ingreso se suceden lentamente. Aun así, la información de las encuestas de hogares de 2025 confirma que se mantiene la tendencia a la reducción de la desigualdad que ha caracterizado los últimos años.

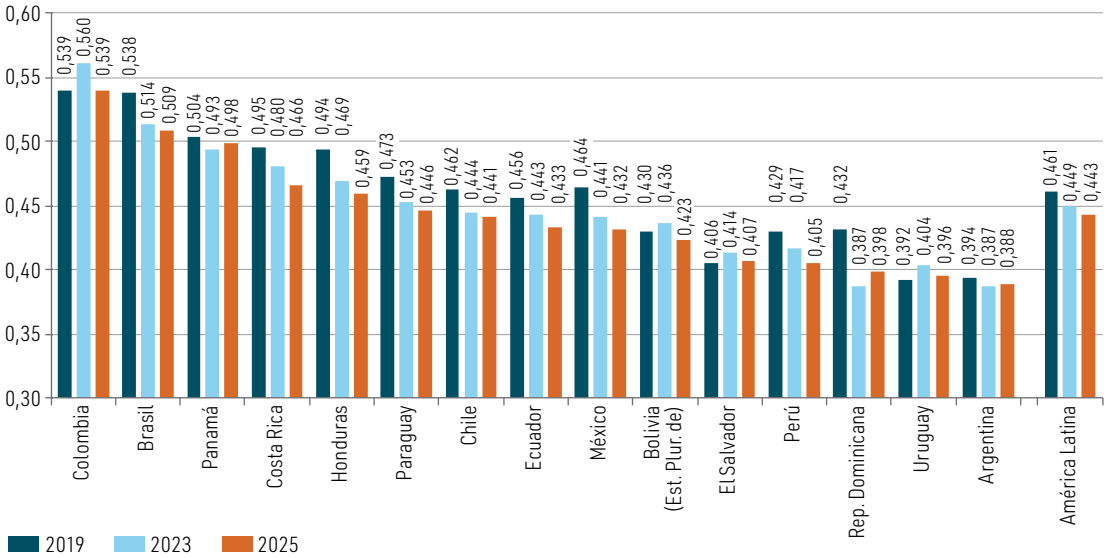
El índice de Gini del ingreso per cápita es un indicador utilizado habitualmente para medir la desigualdad[12]. En 2025, el promedio simple de este indicador para 15 países de la región se situó en 0,443, cifra inferior a la registrada en 2023 (0,449) y 2019 (0,461). Pese a esta mejora, los niveles de desigualdad regionales continúan siendo elevados en la comparación internacional[13] y persiste una marcada heterogeneidad entre países: mientras que, en 2025, Colombia (0,539), el Brasil (0,509) y Panamá (0,498) presentaban los valores más altos del índice, la Argentina (0,388), el Uruguay (0,396) y la República Dominicana (0,398) exhibían los más bajos, con una diferencia de más de 0,15 puntos entre ambos extremos de la distribución (véase el gráfico I.13).

En el período más reciente, de 2023 a 2025, la desigualdad se redujo en 12 de los 15 países considerados, con una disminución promedio para América Latina del 0,8% anual. La caída más pronunciada se registró en Colombia (-1,9% por año), con lo que se revirtió el aumento observado entre 2019 y 2023. Le siguieron el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica y el Perú (entre -1,4% y -1,5%), en tanto que el Ecuador, Honduras, México, el Uruguay, El Salvador y el Paraguay también registraron descensos superiores o similares al promedio regional. En contraste, el índice aumentó en tres países: la República Dominicana (1,4% anual), Panamá (0,5%) y, de manera marginal, la Argentina (0,1%) (véase el gráfico I.14A).

[12] El índice de Gini toma valores entre 0 y 1, donde 0 representa la igualdad perfecta (todas las personas reciben el mismo ingreso) y 1 la desigualdad máxima (una sola persona concentra todo el ingreso). Hay más información disponible sobre el concepto de ingreso de los hogares utilizado en el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) en CEPAL (2025).

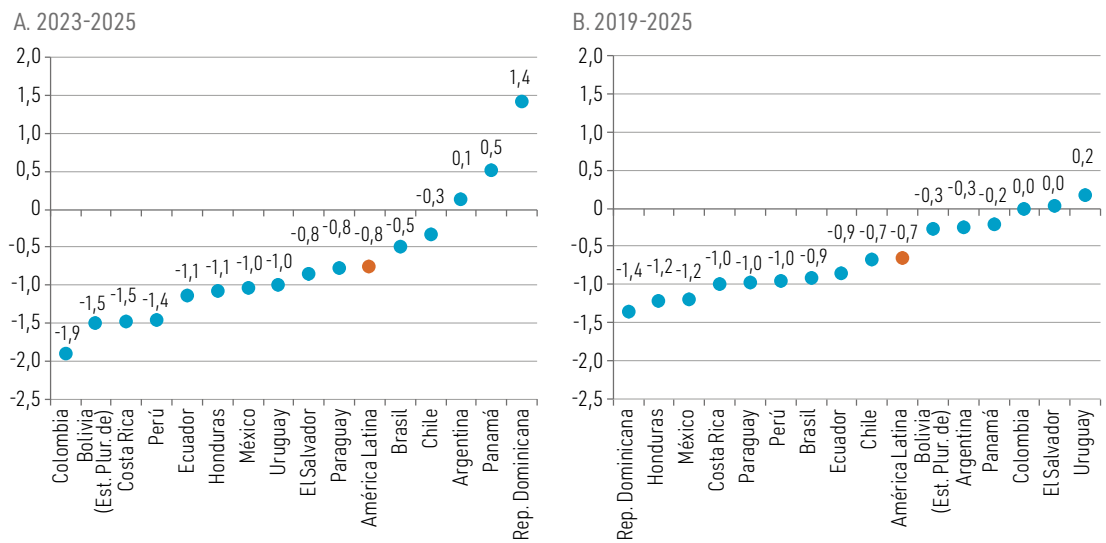
[13] Para una comparación internacional de índices de Gini que ajusta la diferencia entre mediciones basadas en ingreso y en consumo, véase Alvaredo et al. (2023).

Gráfico I.13
América Latina (15 países): índice de Gini, 2019, 2023 y 2025[a]



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Los datos corresponden a los años 2019, 2023 y 2025, con la excepción de Chile (2017, 2022 y 2024) y México (2018, 2022 y 2024). Los datos del Ecuador y del Paraguay correspondientes a 2019 no son estrictamente comparables con los de los años posteriores.

Gráfico I.14
América Latina (15 países): variación anual del índice de Gini[a]
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Los datos corresponden a los años 2019, 2023 y 2025, con la excepción de Chile (2017, 2022 y 2024) y México (2018, 2022 y 2024). Los datos del Ecuador y del Paraguay correspondientes a 2019 no son estrictamente comparables con los de los años posteriores.

Al considerar el período más extenso, de 2019 a 2025, la desigualdad disminuyó a un ritmo del 0,7% anual en el promedio de 15 países de América Latina, y se registraron descensos en 12 de ellos, con las mayores caídas en la República Dominicana (-1,4% anual) y Honduras y México (-1,2% cada uno). En Colombia y El Salvador, el índice se mantuvo estable, y solo aumentó, aunque de manera marginal, en el Uruguay (0,2% anual) (véase el gráfico I.14B).

Si bien la desigualdad del ingreso en la región continúa reduciéndose gradualmente, se siguen registrando niveles de concentración elevados en la comparación internacional. Para consolidar esa tendencia y acelerar el cierre de brechas estructurales, es necesario sostener y profundizar las políticas redistributivas, de inclusión laboral y de protección social. En el ámbito laboral, esto supone avanzar en la formalización del empleo, fortalecer la negociación colectiva y las instituciones del salario mínimo, y ampliar la participación laboral femenina mediante el desarrollo de sistemas integrales de cuidados. En materia de protección social, es fundamental expandir las pensiones no contributivas, fortalecer y actualizar los programas de transferencias condicionadas, ampliar la cobertura y suficiencia de los seguros de desempleo y avanzar hacia garantías explícitas de acceso a la salud (véase CEPAL, 2026b).

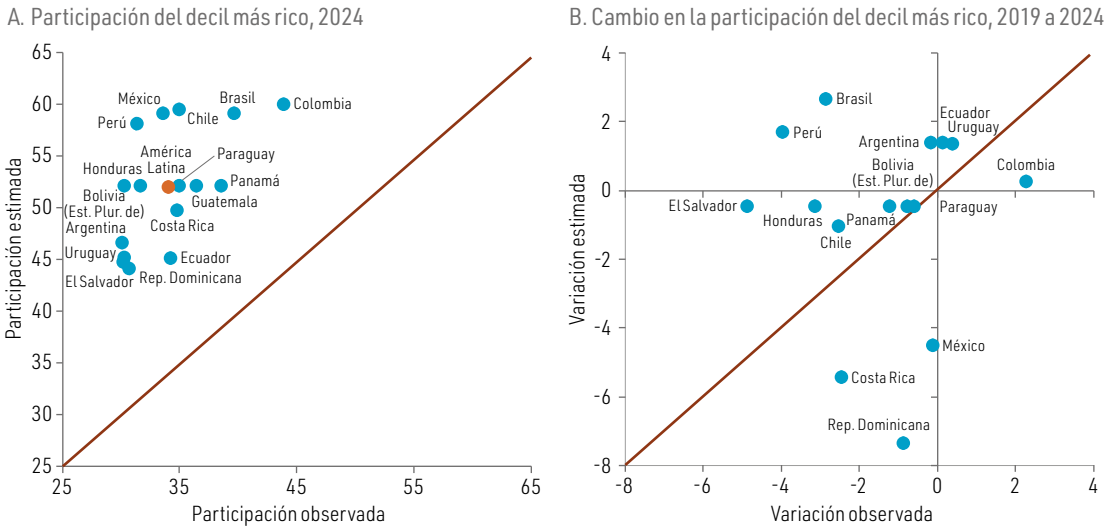
Cabe señalar que estas conclusiones, basadas en encuestas de hogares, no son definitivas, ya que esta fuente de información presenta limitaciones para dar cuenta adecuadamente de los ingresos de los estratos más altos de la distribución. Para solucionar esta limitación, existen metodologías que complementan la información de las encuestas con registros tributarios y cuentas nacionales. Una referencia útil son las estimaciones del Laboratorio de Desigualdad Mundial, elaboradas con la metodología de las cuentas nacionales distributivas. Aunque la definición de ingreso y la unidad de análisis empleadas en ellas no coinciden plenamente con las de las estimaciones basadas en encuestas[14], la comparación de ambas series aporta elementos de juicio pertinentes sobre la magnitud y la dinámica de la concentración del ingreso.

En 2024, la participación del decil más rico estimada mediante las cuentas nacionales distributivas superó sistemáticamente a la observada en las encuestas en los 16 países analizados. Mientras las encuestas la sitúan entre el 30% y el 44% del ingreso total, las estimaciones ajustadas la elevan a entre el 44% y el 60%. En el promedio de América Latina, la brecha ronda los 18 puntos porcentuales: la participación observada se sitúa alrededor del 34%, frente a un 52% la estimada. Las mayores concentraciones corresponden al Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú, donde el decil superior captaría cerca del 60% de los ingresos, mientras que la Argentina, el Ecuador, El Salvador, la República Dominicana y el Uruguay presentan los niveles más bajos, de entre el 44% y el 46% (véase el gráfico I.15A).

Ambas fuentes pueden discrepar no solo en el nivel estimado de la desigualdad, sino también en su tendencia. Si se toma como referencia el período entre 2019 y 2024, en el Brasil y el Perú las encuestas registran reducciones de la participación del decil más rico de alrededor de 4 puntos porcentuales, mientras que las estimaciones ajustadas arrojan aumentos de entre 2 y 3 puntos. A la inversa, en México, Costa Rica y la República Dominicana, las series ajustadas muestran caídas de entre 4 y 8 puntos, muy superiores a las variaciones casi nulas o moderadas de las encuestas. Solo en un grupo reducido de países, Colombia, el Ecuador y el Uruguay, ambas fuentes presentan variaciones de signo y magnitud similares (véase el gráfico I.15B).

[14] Las estimaciones del Laboratorio de Desigualdad Mundial se basan en el ingreso nacional antes de impuestos (*pre-tax national income*), que comprende los ingresos del trabajo y del capital después de la operación del sistema de pensiones, y su unidad de análisis es la persona de 20 años y más, bajo un supuesto de distribución igualitaria de los recursos entre las parejas (Chancel et al., 2025). Las encuestas de hogares, por su parte, miden el ingreso corriente del hogar con el ingreso laboral en términos netos y las transferencias efectivamente percibidas, y adoptan el hogar como unidad de análisis. Por ello, los niveles de ambas fuentes no son estrictamente comparables.

Gráfico I.15
América Latina (16 países): participación del decil más rico en los ingresos, según distintas fuentes de información, 2019 y 2024[a]
(En porcentajes y puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); y Escuela de Economía de París. *World Inequality Database*. https://wid.world/.
[a] Los datos de 2019, en el caso de Chile, corresponden a 2017, y en el de México, a 2018. Los datos de 2024, en el caso de Guatemala, corresponden a 2023.

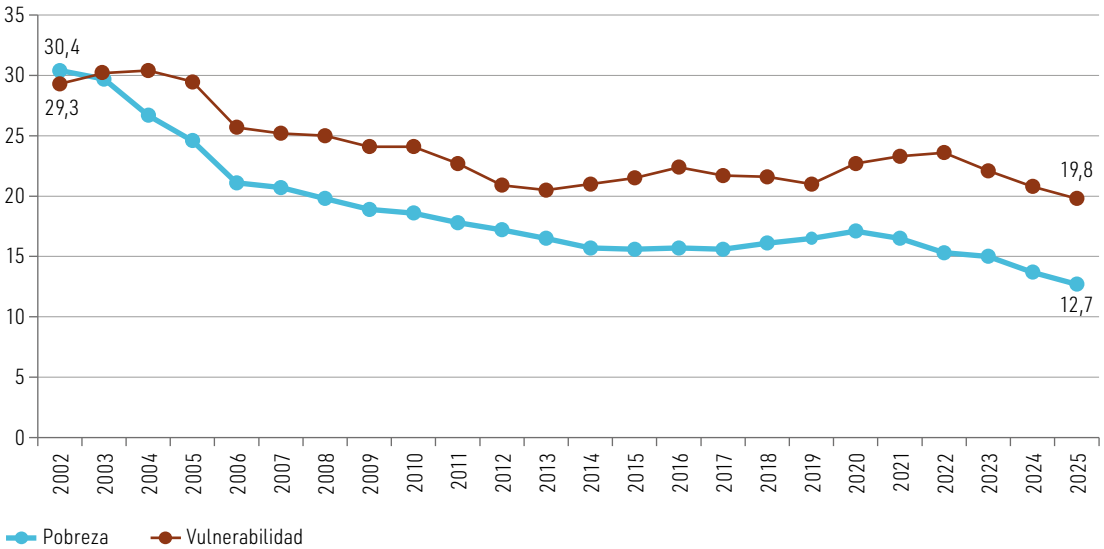
B. Seguridad económica entre las personas mayores: el papel de los sistemas de pensiones

La acelerada transición demográfica de la región ha aumentado la importancia de garantizar la seguridad económica de todas las personas mayores. En las últimas décadas, la pobreza entre las personas de 65 años y más se ha reducido significativamente con la expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones. Sin embargo, muchas personas mayores integran hogares con ingresos apenas superiores a la línea de pobreza, y persisten marcadas diferencias entre países, asociadas a sus capacidades institucionales y al peso de los componentes contributivos y no contributivos de sus sistemas de pensiones. Así, para avanzar hacia la seguridad económica en la vejez, es preciso no solo evitar la pobreza, sino también disponer de ingresos suficientes y estables, en un contexto caracterizado por amplias desigualdades en las trayectorias laborales y en el acceso a los sistemas de pensiones.

1. Situación económica de las personas mayores

Durante el primer cuarto de siglo, se redujo significativamente la pobreza por ingresos entre las personas de 65 años y más en América Latina (véase el gráfico I.16). Mientras que en 2002 el 30,4% de la población de ese grupo etario tenía ingresos por debajo del umbral de pobreza, en 2025 había descendido al 12,7%. La disminución fue muy pronunciada entre 2002 y 2006 (alrededor de 2,3 puntos por año), continuó a un ritmo más gradual entre 2006 y 2015 (reducción anual de 0,1 puntos) y se interrumpió entre 2015 y 2020, cuando aumentó en 0,3 puntos por año. En 2021, la incidencia retomó su trayectoria descendente, y en 2025 alcanzó el nivel más bajo de toda la serie.

Gráfico I.16
América Latina (18 países)[a]: pobreza[b] y vulnerabilidad[c] entre las personas de 65 años y más, 2002-2025
(En porcentajes)



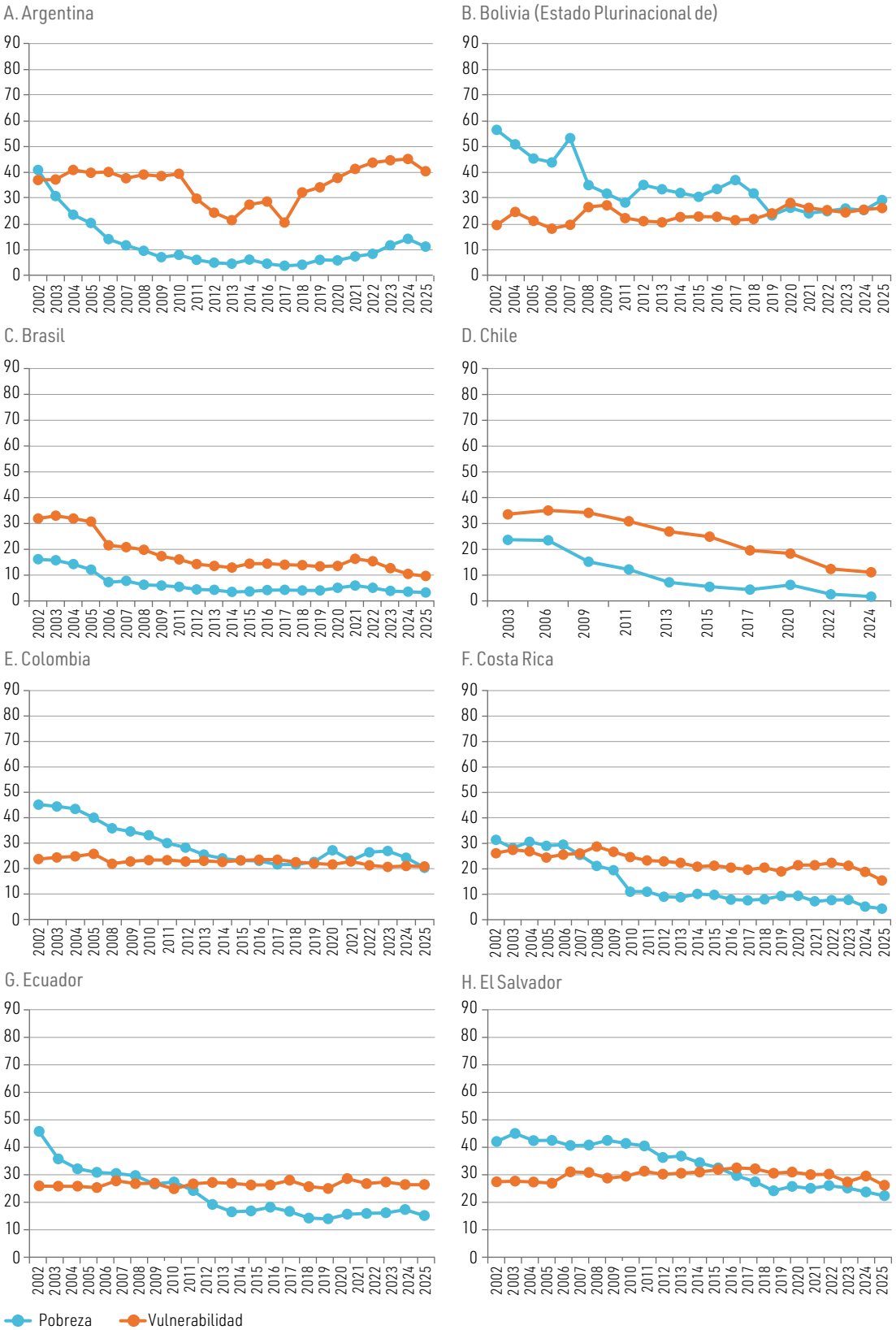
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Promedio ponderado de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
[b] Corresponde a la suma de la incidencia de la pobreza extrema y no extrema entre las personas mayores.
[c] Se considera vulnerables a las personas de 65 años y más que viven en hogares con ingresos per cápita equivalentes a entre 1 y menos de 1,8 veces la línea de pobreza.

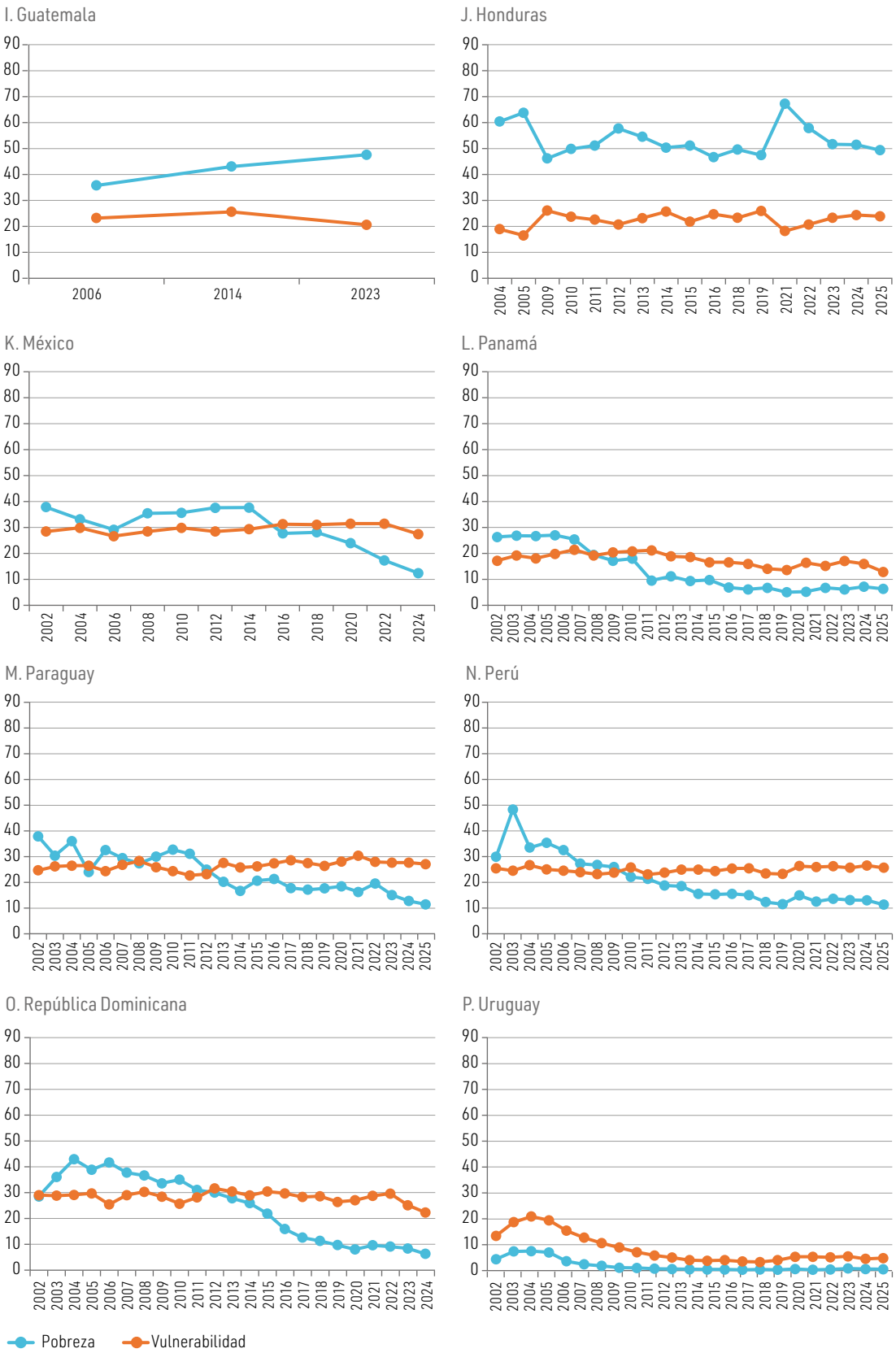
La vulnerabilidad, definida como la proporción de personas de 65 años y más pertenecientes a hogares con ingresos per cápita iguales o superiores a la línea de pobreza e inferiores a 1,8 veces dicho umbral[15], también disminuyó entre 2002 y 2025, aunque menos que la pobreza. Su incidencia cayó del 29,3% en 2002 al 19,8% en 2025, y la mayor parte de la reducción se produjo durante la primera década del período analizado. Entre 2013 y 2019, el indicador alternó alzas con bajas. En 2020, 2021 y 2022, se registraron aumentos, seguidos por bajas en los tres años posteriores. La reducción más lenta de la vulnerabilidad se tradujo en una progresiva ampliación de la brecha con la pobreza: mientras ambos indicadores registraban niveles bastante cercanos en 2002, hacia 2025 la vulnerabilidad superaba a la pobreza en 7,1 puntos porcentuales. Esto refleja un mejoramiento progresivo en las condiciones de vida de las personas mayores, aunque todavía con altos niveles de vulnerabilidad.

Al examinar la evolución de la pobreza y la vulnerabilidad entre las personas mayores por países, pueden distinguirse tres perfiles. En un primer perfil, integrado por el Brasil, Chile y el Uruguay, ambos indicadores descendieron, siguiendo trayectorias aproximadamente paralelas a lo largo del período (véase el gráfico I.17). En un segundo perfil, conformado por Costa Rica, Panamá y la República Dominicana, las trayectorias se caracterizan por el cruce de ambas curvas: la pobreza parte en niveles similares o superiores a la vulnerabilidad, pero disminuye con mayor rapidez y termina situándose por debajo de ella. Esto se debe en parte a que una proporción importante de quienes salen de la pobreza pasan a integrar el segmento de población vulnerable.

[15] La CEPAL (2011, 2017) ha utilizado tradicionalmente el umbral de 1,8 veces la línea de pobreza como criterio de vulnerabilidad a la pobreza. En particular, en el *Panorama Social de América Latina, 2019* se afirma que este es el valor mínimo para bajar el riesgo de caer en la pobreza ante choques económicos, como la pérdida del empleo, y se indica que, al eliminar el ingreso del perceptor principal del hogar, el riesgo medio de caer en la pobreza llega a más del 80% para el estrato bajo no pobre (ingreso entre una vez y menos de 1,8 veces la línea de pobreza), y disminuye al 35% para el estrato inmediatamente superior (CEPAL, 2019).

Gráfico I.17
América Latina (16 países): evolución de la pobreza y de la vulnerabilidad entre las personas de 65 años y más por países, 2002-2025
(En porcentajes)





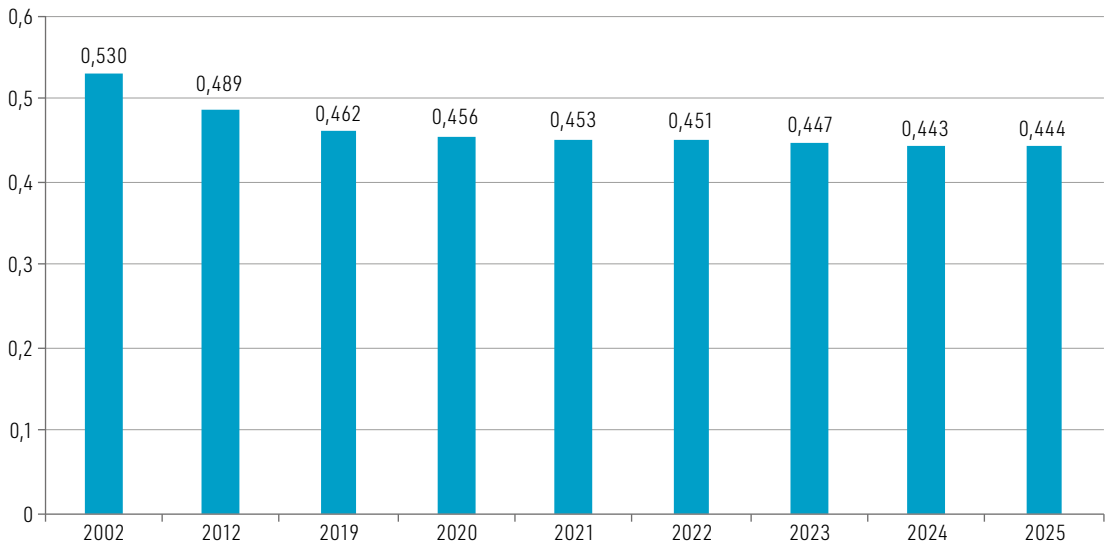
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

El grupo de países más numeroso está integrado por Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, El Salvador, México, el Paraguay y el Perú. En este grupo, la pobreza disminuye —en algunos casos de manera pronunciada—, mientras que la vulnerabilidad cae muy poco, se mantiene estable o aumenta. Así, en estos países, un número importante de personas mayores supera el umbral de pobreza, pero permanece concentrado inmediatamente por encima del umbral, por lo que conforman un amplio grupo vulnerable. Ahora bien, dentro de este perfil existen diferencias: por ejemplo, México presenta una marcada reducción de la pobreza, mientras que, en el Estado Plurinacional de Bolivia, la disminución es más moderada y la vulnerabilidad incluso aumenta.

La trayectoria de la Argentina, Guatemala y Honduras no se ajusta a los perfiles anteriores. La Argentina combina una fuerte reducción de la pobreza entre las personas mayores durante la primera parte del período con un deterioro en años más recientes, y una evolución muy fluctuante de la vulnerabilidad que, tras una baja transitoria, crece sustancialmente y retorna a niveles próximos a los del inicio de la serie. Guatemala es el único país donde la pobreza aumenta entre el primer y el último año con información disponible. Honduras mantiene, durante todo el período, niveles de pobreza muy superiores a los de vulnerabilidad, y, aunque la pobreza cae respecto de los primeros años, continúa siendo la más elevada de los países analizados.

En el primer cuarto del siglo XXI, también se constató una disminución importante de la desigualdad que afecta a las personas mayores en la región. El índice de Gini para la población de 65 años y más, estimado en base al ingreso per cápita del hogar, cayó de 0,530 en 2002 a 0,444 en 2025 (promedio simple regional de 16 países), lo que supone una reducción cercana a los 0,09 puntos (véase el gráfico I.18). El mayor ritmo de disminución se registró entre 2002 y 2019, período en el que el índice de Gini se redujo en 0,004 puntos por año. A partir de ese momento, hubo una desaceleración en la intensidad de la reducción (baja anualizada de 0,003 puntos entre 2019 y 2025). Así, pese al mejoramiento verificado en el largo plazo, en 2025 seguía existiendo una elevada desigualdad entre la población latinoamericana de 65 años y más.

Gráfico I.18
América Latina (16 países)[a]: índice de Gini, personas de 65 años y más, 2002-2025



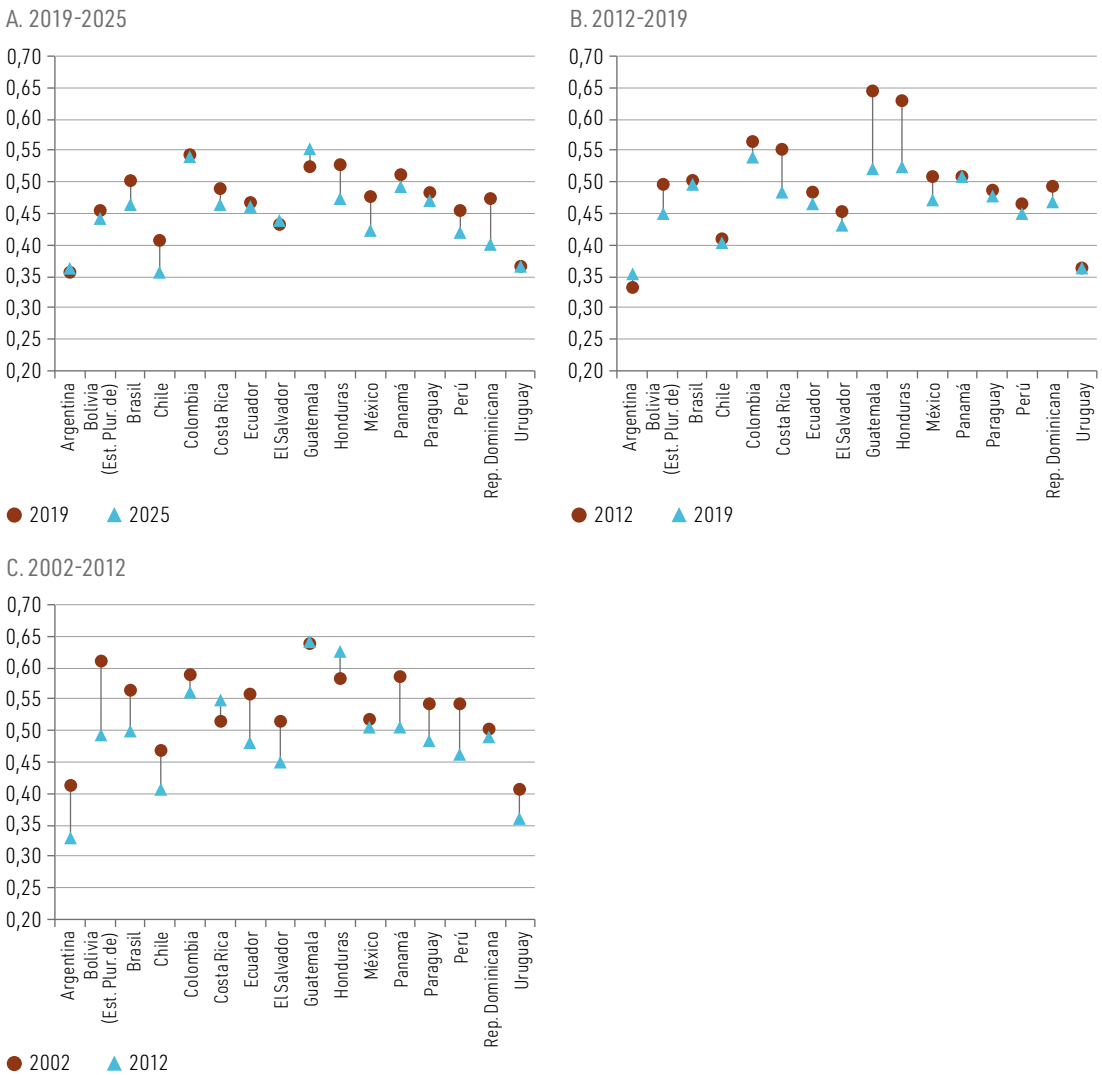
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Promedio simple de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Al analizar los cambios por países en la concentración del ingreso entre 2019 y 2025, predomina una reducción de la desigualdad entre las personas de 65 años y más, aunque con diferencias entre países y con variaciones absolutas generalmente menores a las registradas entre 2012-2019 y 2002-2012. El mayor avance se observó en la República Dominicana, donde el índice de Gini disminuyó en 0,07 puntos. Cabe destacar también las disminuciones en Honduras, México y Chile, con bajas de 0,052, 0,05 y 0,047 puntos, respectivamente. En contraste, la desigualdad aumentó en cinco países, entre los que destacan la Argentina, El Salvador y, especialmente, Guatemala (véase el gráfico I.19A).

Entre 2002 y 2012, el índice de Gini disminuyó en trece de dieciséis países, entre los que destaca el Estado Plurinacional de Bolivia, con una reducción cercana a los 0,12 puntos (véase el gráfico I.19C). Respecto a la intensidad de la reducción, le siguen Panamá, la Argentina y el Perú. Asimismo, entre 2012 y 2019, cabe mencionar las caídas de la desigualdad en Guatemala, Honduras y Costa Rica (véase el gráfico I.19B).

Gráfico I.19

América Latina (16 países): evolución del índice de Gini del ingreso de las personas de 65 años y más por países, 2002-2012, 2012-2019 y 2019-2025[a]



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

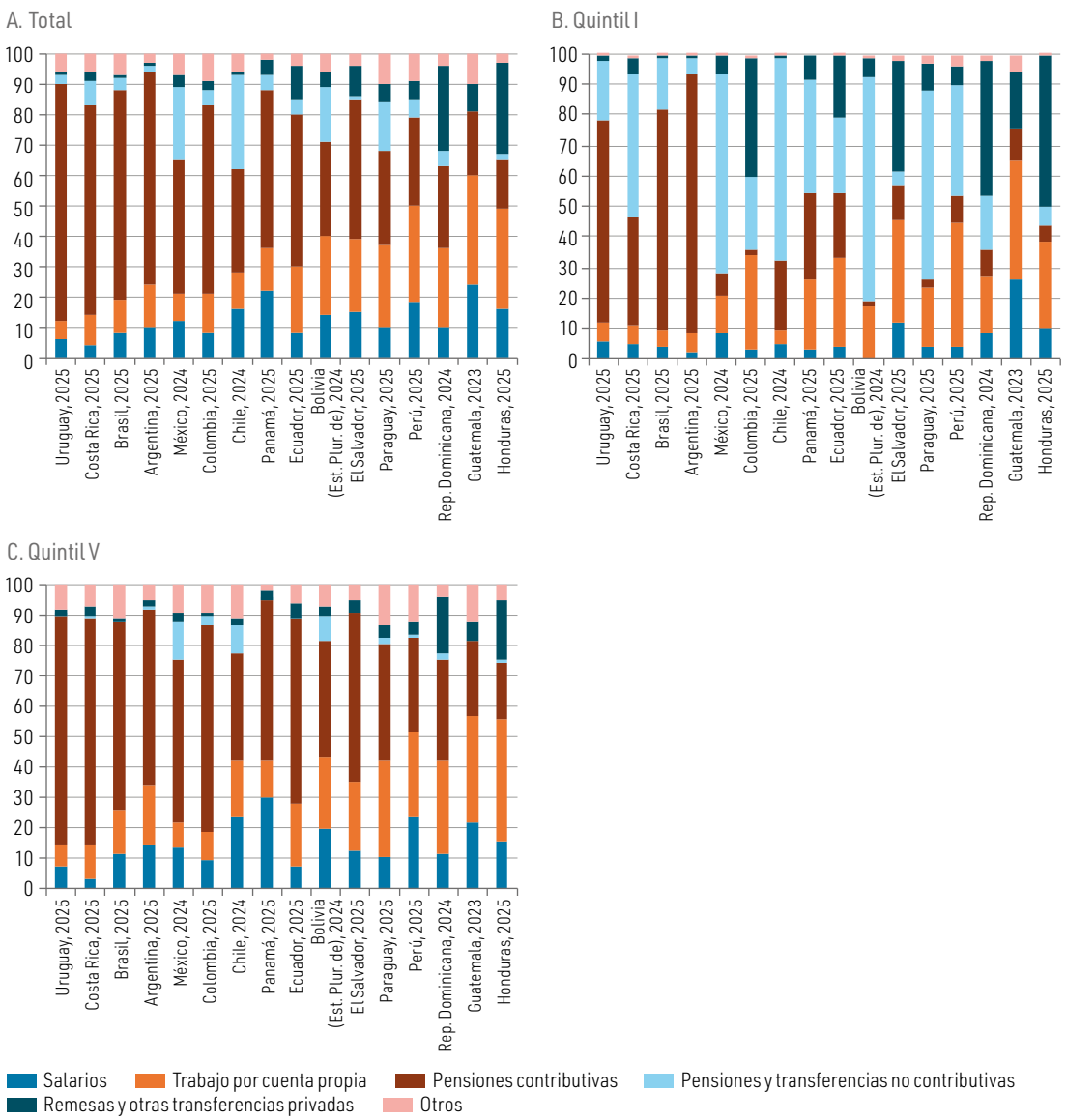
[a] Los datos corresponden a los años indicados, con las siguientes excepciones: datos de 2002, excepto Chile (2000), el Ecuador (2001), Guatemala (2000) y Honduras (2001); datos de 2012, excepto Chile (2011), Guatemala (2006) y Panamá (2011); datos de 2019, excepto Chile (2017), Guatemala (2014), México (2018) y el Uruguay 2018, y datos de 2025, excepto Chile (2024), Guatemala (2023) y México (2024).

En general, la composición del ingreso individual de la población de 65 años y más difiere entre los países. En la mayoría de los países con incidencias bajas de pobreza, las pensiones contributivas son la principal fuente de ingresos: representan cerca de cuatro quintos del ingreso en el Uruguay y alrededor de siete décimos en Costa Rica y el Brasil (véase el gráfico I.20A). En Chile, existe una estructura más diversificada: las pensiones y transferencias no contributivas aportan casi un tercio del ingreso total, y, sumadas a las pensiones contributivas, constituyen cerca de dos tercios de los ingresos. En cambio, en los países con niveles altos de pobreza entre las personas mayores, tienden a pesar más las remesas y otras transferencias privadas, y, sobre todo, los ingresos laborales por cuenta propia.

Gráfico I.20

América Latina (16 países): composición del ingreso individual de las personas de 65 años y más por países, total y quintiles I y V[a], alrededor de 2025

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

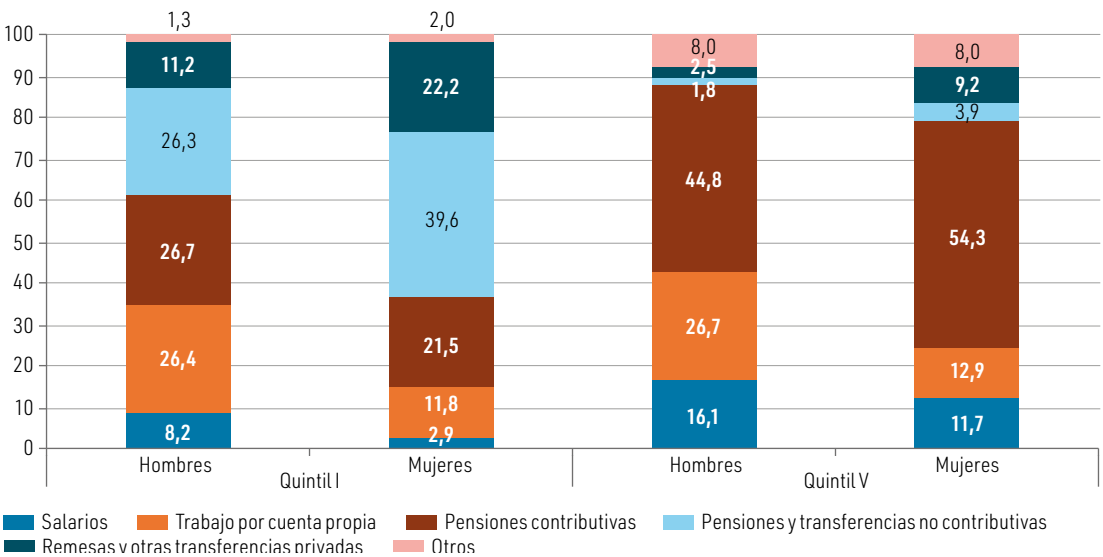
[a] Los países están ordenados según la participación de las pensiones en el ingreso total de la población de 65 años y más, y los quintiles se basan en el ingreso per cápita.

Al considerar solo el quintil más pobre, también se aprecia una gran diferencia entre los países en la composición de los ingresos individuales de las personas mayores (véase el gráfico I.20B). En varios países, los ingresos de este grupo provienen principalmente de pensiones no contributivas y otras transferencias que representan en conjunto el 74,6% del ingreso total en el Estado Plurinacional de Bolivia, el 67,4% en Chile, el 66% en México y el 62,6% en el Paraguay, es decir, los países que han avanzado hacia la universalización de los sistemas de pensiones no contributivos (véase el capítulo II), y alcanzan también una participación elevada en Costa Rica, Panamá y el Perú. En Honduras, la República Dominicana, Colombia y El Salvador, las remesas y otras transferencias privadas tienen un peso considerable (entre el 50% y el 37% del ingreso total, respectivamente), y, en el Perú, Guatemala, El Salvador y Colombia, más del 30% de los ingresos del quintil más pobre proviene del trabajo por cuenta propia. En cambio, en la Argentina, el Brasil y el Uruguay, los ingresos del primer quintil están compuestos principalmente por pensiones contributivas.

Como contrapartida, en el quinto quintil decrece significativamente el peso de las pensiones no contributivas y otras transferencias, especialmente en los países donde estas constituyen la principal fuente de ingresos del quintil más pobre (esta corriente alcanza el 8,2%, el 9,8%, el 12,6% y el 1,9% del ingreso total del quintil más rico en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, México y Paraguay, respectivamente). También disminuye el peso de las remesas y otras transferencias privadas, y crece la importancia relativa de las pensiones contributivas, que llegan a ser la principal fuente de ingresos de las personas mayores del quintil más rico en nueve de los dieciséis países. Por su parte, los ingresos laborales tienden a representar una proporción mayor del ingreso en el quintil más rico, principalmente por el aumento del peso de los salarios, mientras que el trabajo por cuenta propia exhibe un comportamiento más heterogéneo entre países.

Las diferencias en la composición del ingreso individual por sexo entre las personas del quintil más pobre son muy marcadas (véase el gráfico I.21). Los ingresos laborales tienen un peso considerablemente mayor entre los hombres que entre las mujeres, con promedios simples regionales del 34,6% y el 14,7%, respectivamente, mientras que las pensiones y transferencias no contributivas tienen una importancia mucho mayor para las mujeres, con un promedio simple regional del 39,6%, frente al 26,3% de los hombres. Las remesas y transferencias privadas también tienen una mayor incidencia relativa entre las mujeres que en los hombres del quintil más pobre.

Gráfico I.21
América Latina (16 países)[a]: composición del ingreso individual de las personas de 65 años y más, por sexo y quintiles de ingreso, alrededor de 2025
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Promedio simple de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En el quinto quintil, persisten las diferencias de género, pero con una composición distinta. Los ingresos laborales continúan teniendo un peso considerablemente mayor entre los hombres (42,8%) que entre las mujeres (24,6%) mayores, mientras que las pensiones contributivas alcanzan una participación más importante entre las mujeres (54,3%) que entre los hombres (44,8%). Así, mientras que entre las mujeres del primer quintil predominan las fuentes no contributivas y las transferencias privadas, entre las del quintil superior adquieren mayor importancia las pensiones contributivas.

2. Papel de las pensiones en la protección económica de las personas mayores

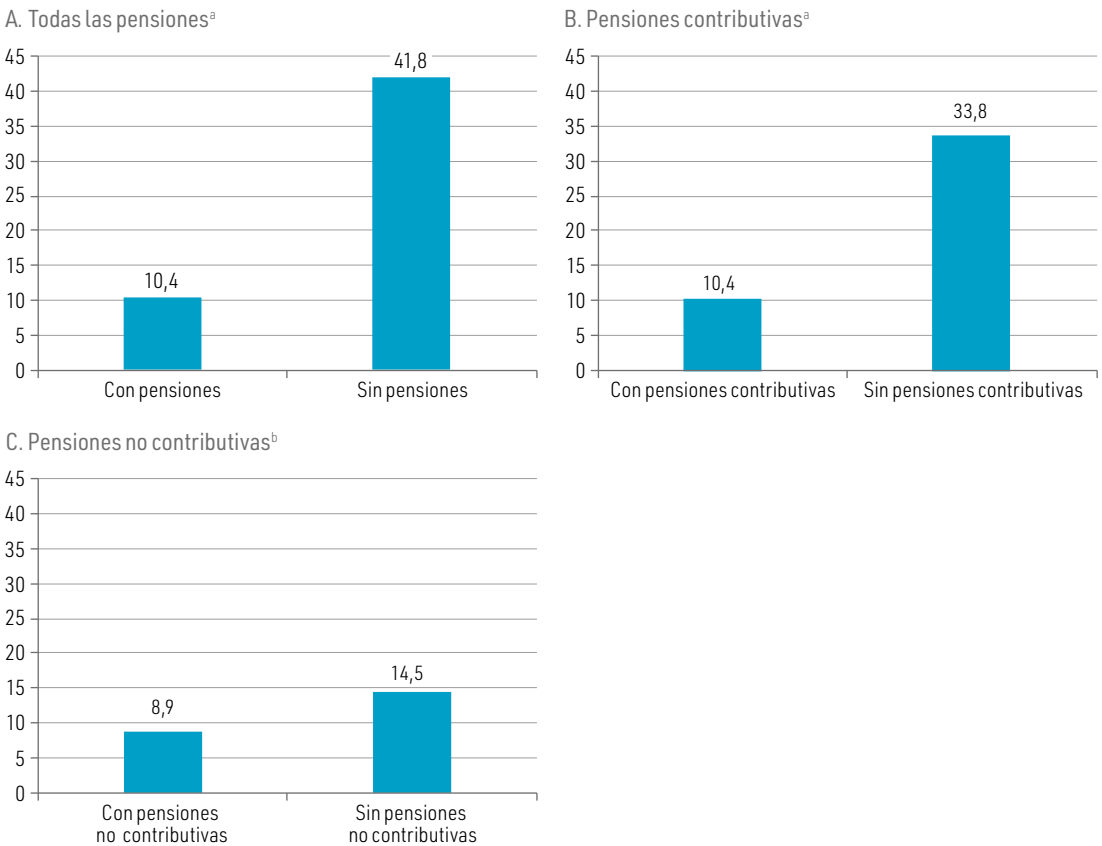
Los países latinoamericanos han seguido distintas rutas para ampliar el acceso a las pensiones e incrementar los ingresos en la vejez (véase el capítulo II). Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, México y el Paraguay crearon o expandieron sistemas de pensiones no contributivos de carácter universal o cuasiuniversal, mientras que la Argentina, el Brasil, Costa Rica y el Uruguay complementaron sus sistemas contributivos con reformas que facilitaron el acceso a personas con historias contributivas incompletas y, en distinta medida, con pensiones no contributivas focalizadas en personas mayores que durante su vida activa no participaron en el sistema de pensiones.

En este apartado, se proporcionan datos sobre el aporte de las pensiones a la reducción de la pobreza, los ingresos bajos y la desigualdad entre las personas de 65 años y más. Para ello, se realizan simulaciones que comparan estos indicadores con ingresos por pensiones y sin ellos, por lo que los resultados no deben interpretarse como estimaciones causales de impacto. Asimismo, se distingue el aporte asociado a las pensiones contributivas y no contributivas. El análisis se realiza utilizando información en torno a 2019 y 2025, a partir de las encuestas de hogares de los países latinoamericanos.

Como se observa en el gráfico I.22A, los sistemas de pensiones contribuyen sustancialmente a la reducción de la pobreza y la desigualdad entre las personas mayores en América Latina. En los 16 países de la región con información disponible, la incidencia de la pobreza de ingresos entre las personas de 65 años y más pasaría del 10,4% al 41,8% en una simulación que excluye los ingresos por pensiones. Esta diferencia equivale a 31,4 puntos porcentuales, o alrededor de 21,4 millones de personas mayores en 2025.

Al distinguir por tipo de pensión, la simulación muestra que, si se excluyen las pensiones contributivas, la incidencia de la pobreza aumentaría del 10,4% al 33,8% (véase el grafico I.22B), mientras que, si se excluyen las pensiones no contributivas, la pobreza se incrementaría del 8,9% al 14,5% (véase el gráfico I.22C). En general, la contribución de los sistemas de pensiones a la reducción de la pobreza es mayor cuando alcanzan coberturas más amplias, incorporan a sectores de menores ingresos y cuentan con mecanismos de solidaridad que permiten garantizar prestaciones a quienes han podido efectuar menos aportes durante su vida económicamente activa.

Gráfico I.22
América Latina (16 países): incidencia de la pobreza con y sin pensiones entre las personas mayores, por tipo de pensión, alrededor de 2025
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Promedios ponderados de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile (2024), Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2023), Honduras, México (2024), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
[b] Promedios ponderados de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile (2024), Colombia, Costa Rica, Ecuador, México (2024), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En el desglose por países, el ejercicio muestra que las pensiones evitan un aumento sustancial de la pobreza entre las personas de 65 años y más en la mayoría de los países de la región. En torno a 2025, la eliminación de los ingresos por pensiones, manteniendo constante todas las otras fuentes de ingreso, habría significado incrementos muy pronunciados de la pobreza entre las personas mayores de la Argentina (51,3 puntos porcentuales) y el Brasil (47,1 puntos porcentuales). Sin pensiones, la pobreza habría aumentado entre 20 y 27 puntos porcentuales en Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, México, el Paraguay y el Uruguay, y entre 10 y 20 puntos porcentuales en Chile, Colombia, el Ecuador, Panamá, y el Perú. Solo en Guatemala, Honduras y la República Dominicana, el alza de la pobreza derivada de la eliminación de los ingresos por pensiones sería inferior a los 5 puntos porcentuales[16] (véase el gráfico I.23A). En general, el impacto de las pensiones en los distintos países alrededor de 2019 es similar al verificado en 2025. Se debe mencionar, en todo caso, el aumento del efecto protector de las pensiones en México, 10 puntos porcentuales más en 2025 respecto a 2019, y en el Paraguay y el Uruguay, 6,9 y 4,6 puntos, respectivamente, en el mismo período.

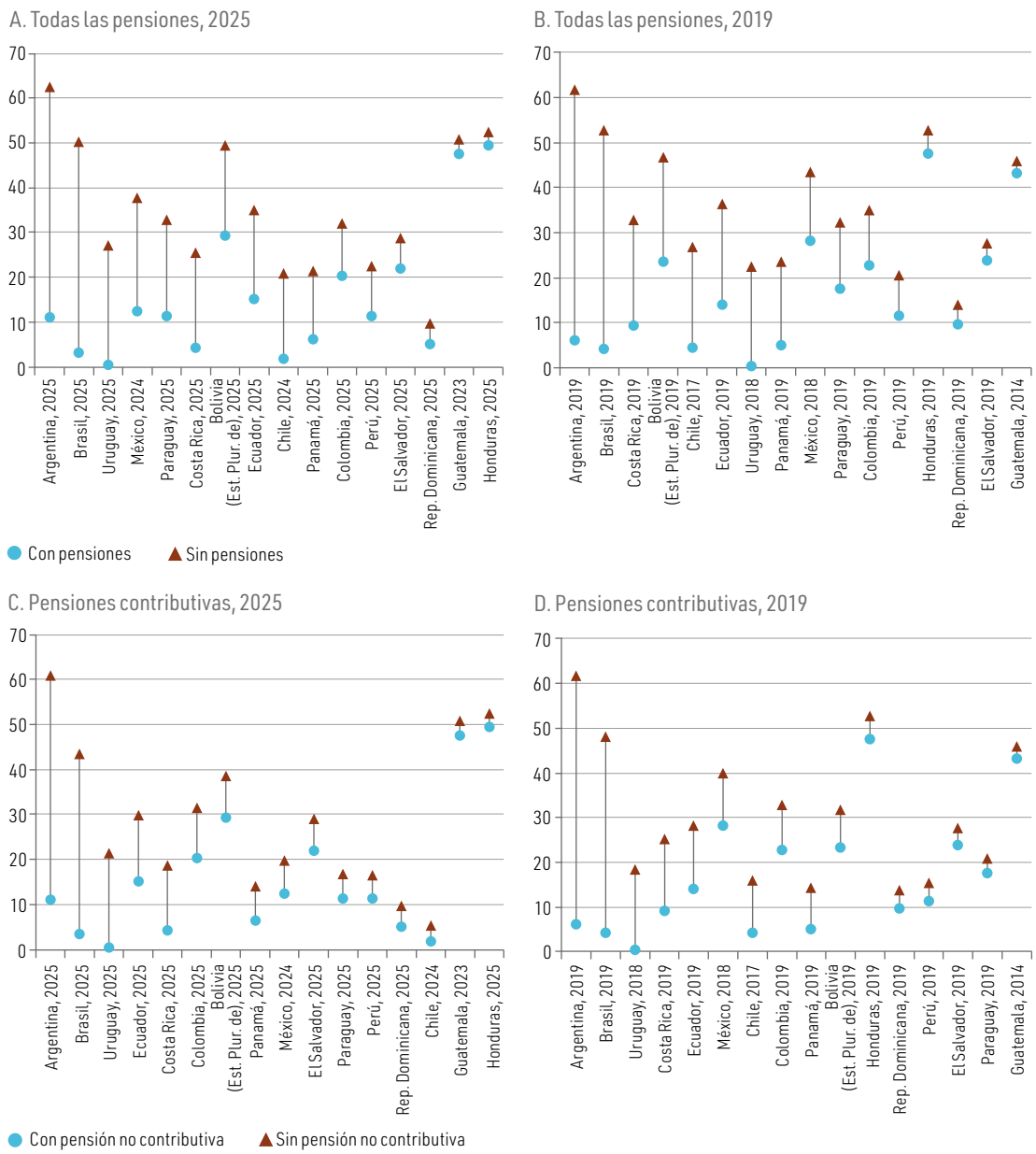
[16] Es posible que, en estos países que tienen coberturas contributivas bajas, estas se concentren en adultos mayores de los grupos de mayores ingresos, por lo que el efecto en la pobreza es menor.

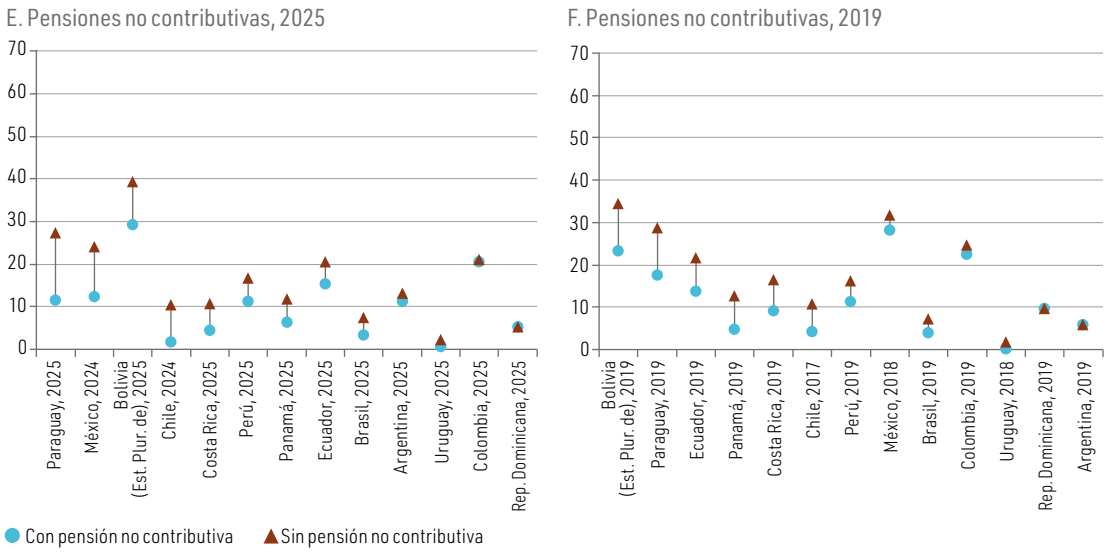
En algunos países, prácticamente todo el efecto de las pensiones en la pobreza, o la mayor parte de este, se explica por su componente contributivo. Sin las pensiones contributivas, alrededor de 2025 la pobreza en la población de 65 años y más pasaría del 11,1% al 60,9% en la Argentina, del 3,3% al 43,5% en el Brasil y del 0,5% al 21,4% en el Uruguay. También se constatan efectos importantes en Colombia, Costa Rica y el Ecuador (véase el gráfico I.23.C). En comparación con 2019, el patrón presenta pocas variaciones, puesto que el efecto protector también es mayor en los mismos países. Así, las pensiones contributivas son fundamentales para evitar la pobreza en la vejez en un número sustancial de países de la región, especialmente en aquellos con sistemas previsionales de mayor cobertura y madurez.

Gráfico I.23

América Latina (16 países): incidencia de la pobreza con y sin pensiones por países, total y por tipo de pensión, 2019 y 2025

(En porcentajes de la población de 65 años y más)





Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: Los países están ordenados de mayor a menor impacto absoluto de cada fuente. Los países no incluidos en los paneles I.23E y I.23F no tienen pensiones no contributivas o estas no se captan en la encuesta.

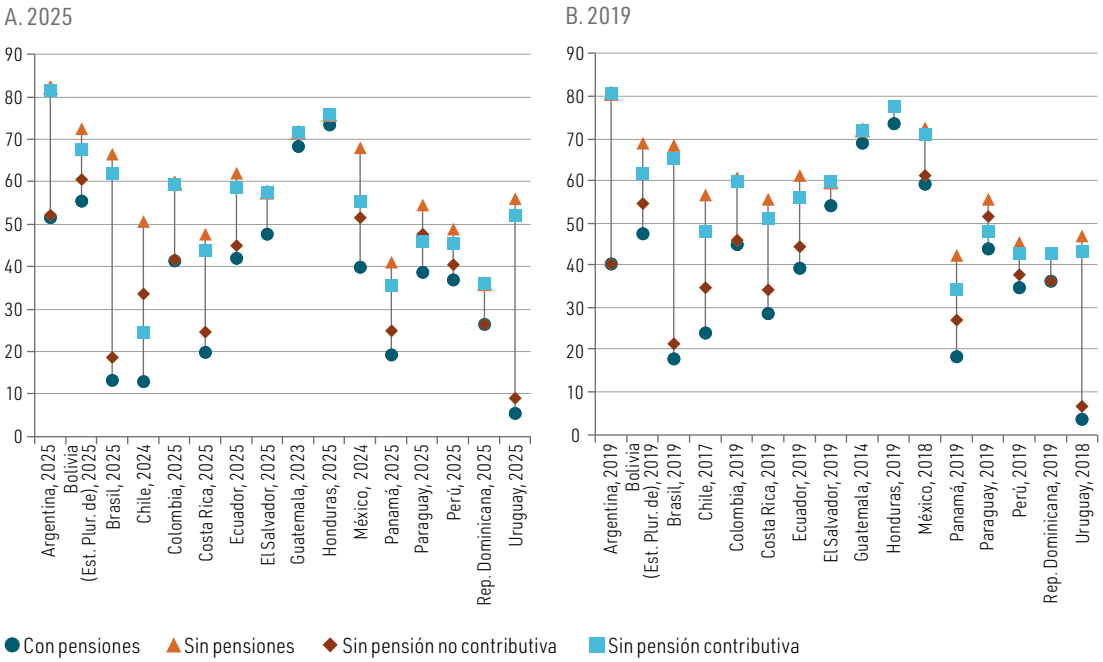
En torno a 2025, la supresión de los ingresos por pensiones no contributivas elevaría la pobreza en las personas mayores en 15,9 puntos porcentuales en el Paraguay,11,5 puntos en México, 9,9 puntos en el Estado Plurinacional de Bolivia y 8,7 puntos en Chile (véase el gráfico I.23E). Con respecto a 2019, la situación de 2025 no presenta cambios notables, excepto en tres países donde aumenta la protección contra la pobreza provista por las pensiones no contributivas: 7,9 puntos porcentuales en México, 4,7 puntos en el Paraguay y 2,1 puntos en Chile. Esto podría vincularse con la ampliación de la cobertura de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en México y de la Pensión Universal para Personas Adultas Mayores en el Paraguay[17], y con la creación, en 2022, de la Pensión Garantizada Universal (PGU) en Chile.

De esta manera, es posible distinguir nuevamente perfiles de países, esta vez según la magnitud del efecto de las pensiones sobre la pobreza y el componente que más aporta. En Guatemala, Honduras, El Salvador y la República Dominicana, el efecto de las pensiones es muy limitado, dadas sus bajas coberturas. En la Argentina, el Brasil y el Uruguay, las pensiones contributivas tienen un efecto muy significativo. Este componente también predomina, aunque con menor intensidad, en Colombia, Costa Rica y el Ecuador. En Chile, México y el Paraguay, el principal efecto protector corresponde a las pensiones no contributivas, mientras que, en Bolivia (Estado Plurinacional de), Panamá y el Perú, ambos componentes alcanzan una incidencia relativamente similar.

Las pensiones también reducen sustancialmente la proporción de personas mayores con ingresos bajos, que incluye a las personas pobres y vulnerables. En 2025, la eliminación de las pensiones elevaría la tasa de población con ingresos inferiores a 1,8 veces la línea de pobreza en 53,4 puntos porcentuales en el Brasil, en 50,5 puntos en el Uruguay, en 37,9 puntos en Chile y en 30,5 puntos en la Argentina. En el extremo opuesto, solo en cuatro países (Guatemala, Honduras, El Salvador y República Dominicana) el efecto sería inferior a los 10 puntos porcentuales (véase el gráfico I.24A). El desglose de la situación por países alrededor de 2019 muestra efectos muy similares a los de 2025 (véase el gráfico I.24B).

[17] En el Paraguay, la cobertura de la Pensión Universal para Personas Adultas Mayores (antes Pensión Alimentaria para Adultos Mayores) pasó del 50,6% de la población de 65 años y más en 2018 al 69% en 2024. En el caso de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de México, su cobertura efectiva creció del 87% de la población de 65 años y más en 2019 al 100% en 2024. Véase la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, https://dds.cepal.org/bpsnc.

Gráfico I.24
América Latina (16 países): incidencia de los ingresos bajos[a] con y sin pensiones, total y por tipo de pensión, 2019 y 2025
(En porcentajes de la población de 65 años y más)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Población con ingreso per cápita del hogar inferior a 1,8 veces la línea de pobreza. Incluye a las personas pobres y las no pobres de ingresos bajos. La encuesta correspondiente a El Salvador, Guatemala y Honduras no incluye información sobre pensiones no contributivas.

Alrededor de 2025, si se elimina el ingreso por pensiones contributivas, la proporción de personas mayores con ingresos inferiores a 1,8 veces la línea de pobreza aumenta de modo considerable en el Brasil, el Uruguay y la Argentina (48,9, 46,7 y 30,1 puntos porcentuales, respectivamente). Este efecto alcanza entre 15 y 20 puntos porcentuales en Colombia, el Ecuador, México y Panamá. En cuanto a las pensiones no contributivas, cabe señalar los casos de Chile, México y el Paraguay, donde, al eliminar los ingresos por este tipo de prestaciones, crece la población con ingresos bajos 20,8, 11,5 y 9,0 puntos porcentuales, respectivamente.

En la mayoría de los países, el efecto protector de las pensiones contributivas, en valores absolutos, tiende a ser mayor en el caso de los ingresos bajos que en el de la pobreza (14 de 16 países). Por ejemplo, sin las pensiones contributivas, en el Uruguay, la población con ingresos bajos crecería 25,8 puntos porcentuales más que la población en situación de pobreza[18]. Le siguen Costa Rica, Panamá, el Brasil, México y Chile. Dado que las pensiones contributivas tienden a concentrarse en los estratos de mayores ingresos, y con frecuencia se complementan con otras fuentes de ingreso, al excluir los ingresos por pensiones, una parte importante de sus perceptores no caería necesariamente en la pobreza, pero sí podría pasar a una situación de vulnerabilidad económica.

La Argentina constituye una excepción notable a este patrón, puesto que, sin las pensiones contributivas, la población en situación de pobreza aumentaría 19,6 puntos porcentuales más que la población con ingresos bajos. Esto se explica en parte porque las pensiones contributivas tienen

[18] En 2025, la población con ingresos bajos en el Uruguay era del 5,3%. Sin pensiones contributivas, ese valor llegaría al 52% (un alza de 46,7 puntos porcentuales). En el caso de la pobreza, estos valores son del 0,5% y el 21,4% respectivamente (un alza de 20,9 puntos porcentuales).

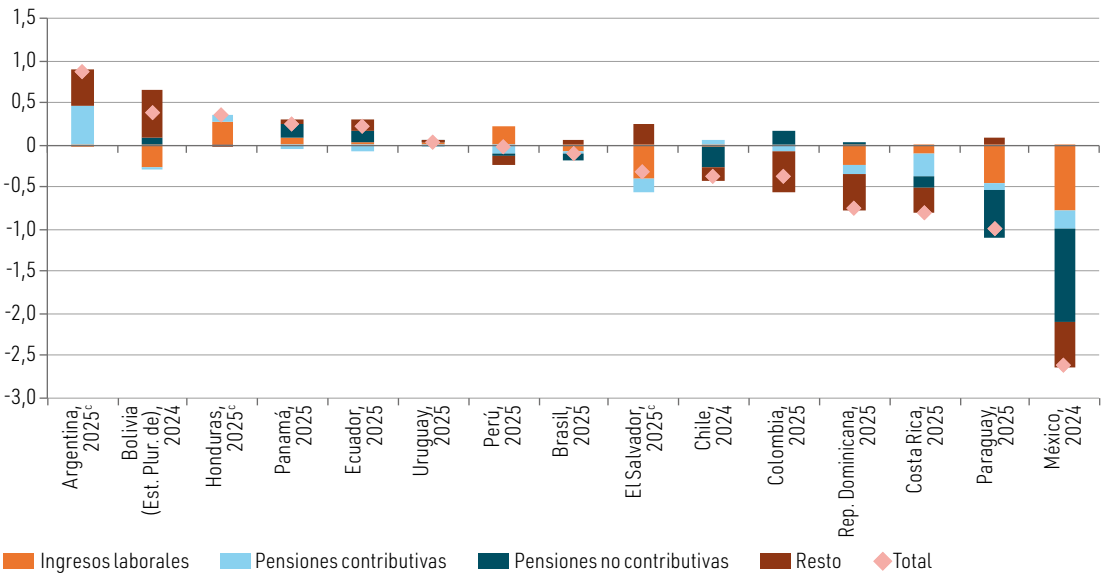
allí un peso muy alto en todos los grupos socioeconómicos, incluido el quintil más pobre (véase el gráfico I.20). Con respecto a las pensiones no contributivas, destaca Chile, donde, al eliminarse los ingresos por este tipo de pensiones, aumentaría la incidencia de los ingresos bajos 12,1 puntos más que la de la pobreza. En cambio, en el Paraguay y el Estado Plurinacional de Bolivia, se incrementa más la pobreza que los ingresos bajos, 6,9 y 4,8 puntos porcentuales, respectivamente.

Desde una perspectiva dinámica, en varios países donde la pobreza entre las personas de 65 años y más disminuyó entre 2019 y 2025, las pensiones no contributivas y las transferencias tuvieron un papel importante, y explica una reducción de 1,12 puntos porcentuales anualizados de la pobreza en México, 0,56 en el Paraguay, 0,26 en Chile y 0,14 en Costa Rica. En México, el Paraguay y Chile, el aporte de las prestaciones no contributivas a la baja de la pobreza superó al de cada una de las demás fuentes de ingreso tomadas por separado[19]. En cambio, en Colombia, el Ecuador y Panamá, la evolución de las prestaciones no contributivas tuvo un efecto adverso (véase el gráfico I.25).

Gráfico I.25

América Latina (15 países): contribución de las distintas fuentes de ingreso a la variación anualizada de la pobreza entre las personas de 65 años y más, por países, 2019[a] y 2025[b]

(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Los datos de Chile corresponden a 2017, los de México a 2018 y los del Uruguay a 2018.
[b] Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y México corresponden a 2024.
[c] No se puede evaluar el efecto de las pensiones no contributivas.

Por su parte, aunque las pensiones contributivas ayudaron a reducir la pobreza entre las personas mayores de 2019 a 2025 en la mayoría de los países, sus aportes fueron más acotados que los de las pensiones no contributivas y las transferencias. Los mayores aportes a la baja de la pobreza de esta corriente de ingresos se registraron en Costa Rica, México y El Salvador. Por el contrario, en la Argentina, las pensiones contributivas son la razón de un aumento de 0,47 puntos porcentuales por año en la incidencia de la pobreza entre 2019 y 2025. Esto podría deberse al deterioro del valor real de los ingresos por pensiones contributivas respecto a la línea de pobreza, ya que, en dicho país, el ingreso per cápita del hogar por pensiones contributivas en los hogares con personas mayores pasó de ser 1,09 veces la línea de pobreza de la CEPAL en 2019 a 0,77 veces en 2025, mientras que el promedio de perceptores por hogar cayó levemente, de 0,93 en 2019 a 0,88 en 2025.

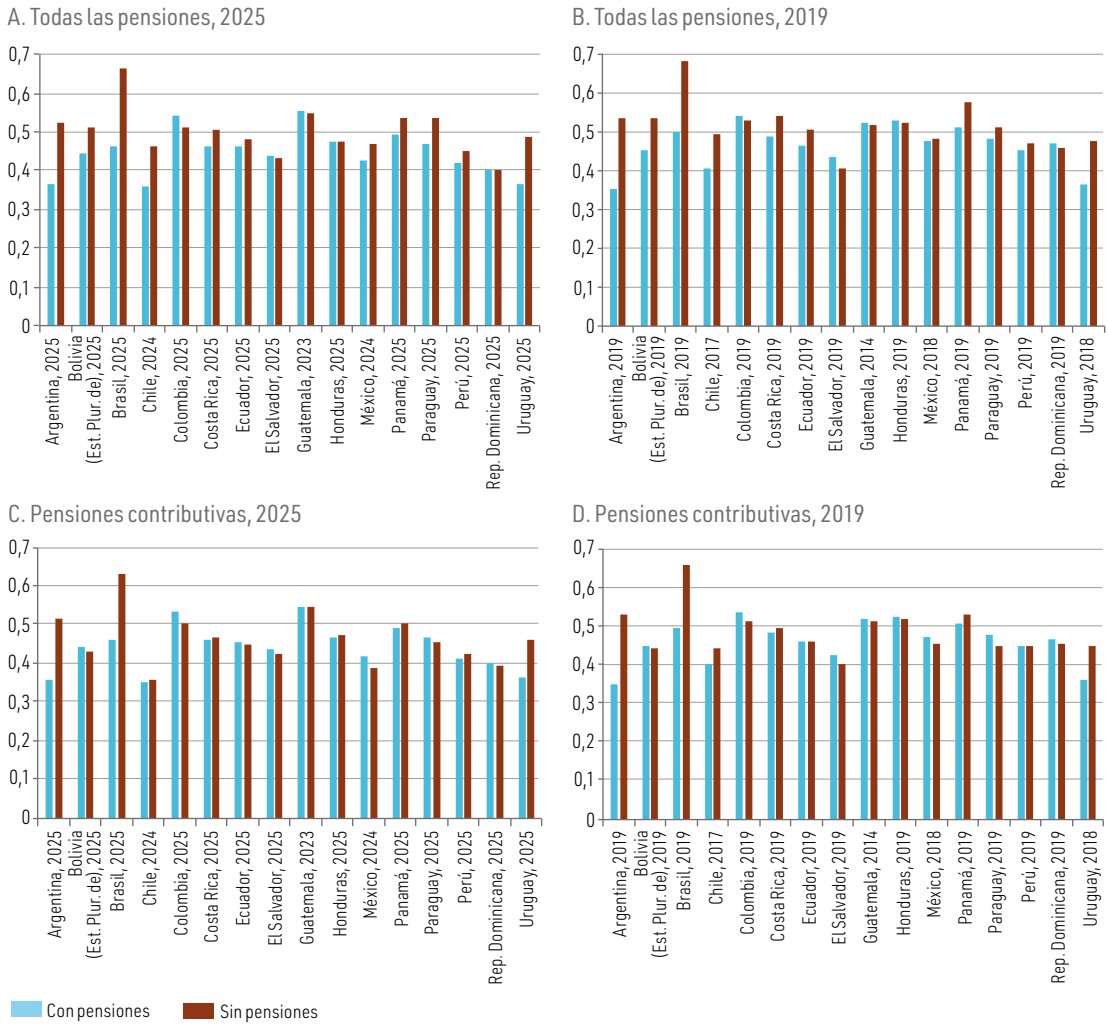
[19] En México, Chile y Paraguay aumentaron entre 2019 y 2025 tanto los ingresos medios por pensiones no contributivas, expresados con relación a la línea de pobreza de la CEPAL, como el número promedio de perceptores por hogar. En términos relativos, el aumento fue mayor en los ingresos medios (468%, 195% y 46,7%, respectivamente) que en el promedio de perceptores por hogar (86,9%, 75,9% y 26,9%, respectivamente).

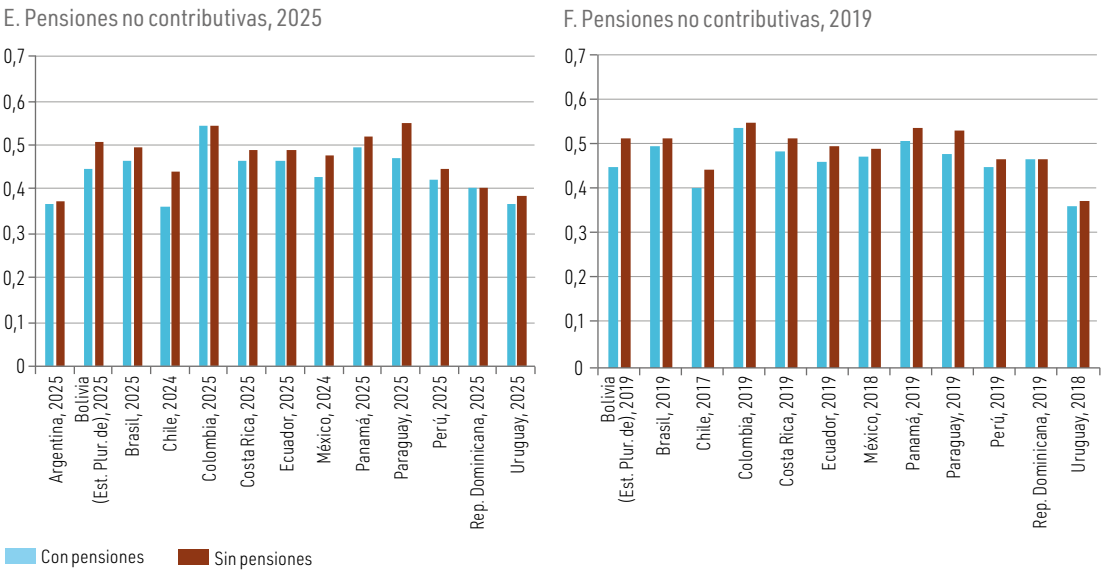
Los ingresos laborales tuvieron un papel importante en México, el Paraguay y El Salvador donde contribuyeron a reducir la pobreza en las personas mayores entre 2019 y 2025 en 0,79, 0,46 y 0,41 puntos porcentuales anualizados, respectivamente. En contraste, la evolución de esta corriente contribuyó a aumentar la pobreza entre las personas mayores en Honduras y el Perú. En ambos países, entre 2019 y 2025, disminuyeron tanto los ingresos laborales medios como el número promedio de perceptores de ingresos laborales en los hogares con personas mayores. La reducción de los ingresos fue más pronunciada en el Perú, mientras que la caída del número de perceptores fue mayor en Honduras. En el Perú, este efecto adverso fue contrarrestado por la evolución favorable de las pensiones y del resto de los ingresos.

Además de proteger de la pobreza, en la mayoría de los países, los ingresos totales por pensiones reducen la desigualdad que afecta a las personas de 65 años y más, aunque en grado muy diferente (véase el gráfico I.26A). El efecto de desconcentración del ingreso es muy fuerte en el Brasil, la Argentina, el Uruguay y Chile, países donde el índice de Gini (65 años y más) aumentaría considerablemente al excluir todos los ingresos por pensiones (entre 0,104 y 0,203). También se observa una reducción, aunque más moderada, en Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, México, Panamá, el Paraguay y el Perú. En cambio, en Colombia, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana, el índice de Gini disminuye levemente, lo que indica que las pensiones se distribuyen de manera proporcionalmente más favorable entre los estratos de mayores ingresos.

Gráfico I.26

América Latina (16 países): índice de Gini con y sin pensiones, personas de 65 años y más, totales y por tipo de pensión, 2019 y 2025





Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

El desglose por tipo de pensión revela diferencias importantes. Alrededor de 2025, las prestaciones no contributivas reducen la concentración del ingreso en mayor o menor medida en casi todos los países donde es posible cuantificarlas por separado. Las pensiones contributivas, por su parte, exhiben un comportamiento más heterogéneo: en la mitad de los países, el índice de Gini disminuye moderada o levemente al excluirlas, lo que indica que su distribución incrementa la desigualdad entre las personas mayores. Este efecto se observa en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, el Paraguay y la República Dominicana, y se debe a que la cobertura contributiva se concentra en quienes tuvieron trayectorias laborales más formales y mejores ingresos. En el resto de los países, especialmente la Argentina, el Brasil y el Uruguay, las pensiones contributivas producen una baja de la desigualdad. Este patrón general presenta pocas variaciones respecto del período en torno a 2019.

Así, las simulaciones muestran que los menores ingresos por falta de acceso a sistemas de pensiones elevan la incidencia de la pobreza y de los ingresos bajos en todos los países, aunque con diferencias sustanciales en cuanto a la magnitud. Además, la desigualdad también aumenta en la mayoría de ellos. Las pensiones contributivas tienen un efecto protector contra la pobreza considerable, en particular, en la Argentina, el Brasil y el Uruguay, países que presentan los mayores niveles de cobertura en la región, mientras que las pensiones no contributivas desempeñan un papel central en Chile, México y el Paraguay, países que han avanzado hacia la universalización de los sistemas de pensiones no contributivos (véase el capítulo II). El efecto distributivo de las pensiones contributivas es más heterogéneo: reducen la desigualdad en algunos países, pero la incrementan levemente en otros.

Los resultados presentados no deben interpretarse como efectos causales. Estas simulaciones suponen que, en ausencia de pensiones, los demás ingresos permanecen constantes, por lo que no tienen en cuenta posibles respuestas, como una mayor participación laboral o un alza de las transferencias familiares o de instituciones privadas. A su vez, algunas de las encuestas no captan suficientemente los datos sobre las pensiones no contributivas (Cecchini et al., 2021), por lo que los efectos simulados aquí expuestos pueden estar subestimados.

3. Transición desde el empleo hasta la jubilación

A diferencia de las secciones anteriores, que estaban basadas en comparaciones transversales entre grupos de población, en este apartado se adopta una perspectiva de cohorte para analizar los cambios en la situación económica de las personas a medida que disminuye el peso de los ingresos laborales y aumenta la participación de los ingresos provenientes del sistema de pensiones. Más específicamente, se construye una cohorte sintética a partir de las encuestas de hogares de 16 países latinoamericanos, que sigue de manera sucesiva a las personas que tenían entre 45 y 54 años en 2004, entre 55 y 64 años en 2014 y entre 65 y 74 años en 2024. Aunque no se observa a las mismas personas a lo largo del tiempo, con este procedimiento se obtiene una aproximación a la trayectoria económica de una cohorte durante las etapas previas y posteriores a la edad de jubilación[20].

Dado que se presta atención especial a lo que sucede cuando los ingresos del trabajo son reemplazados por las pensiones, es necesario distinguir, en la medida de lo posible, los cambios asociados a esta etapa del ciclo de vida de los vinculados con la evolución general de la economía. Para ello, junto con los valores absolutos (expresados en múltiplos de la línea de pobreza), los indicadores de la cohorte se expresan ajustados, como razón respecto de los valores promedio correspondientes a la población total en cada año. Esto permite evaluar tanto la trayectoria absoluta de los ingresos de la cohorte como los cambios en su posición relativa.

En el agregado regional, el ingreso medio de la cohorte aumenta levemente entre los 45 y los 54 años y entre los 55 y los 64 años, de 3,4 a 3,6 veces la línea de pobreza, para luego caer a 3,1 veces entre los 65 y los 74 años (véase el gráfico I.27A). Esta trayectoria está influenciada principalmente por la trayectoria de los ingresos de los hombres, que crecen de 4,7 a 5,0 veces la línea de pobreza y posteriormente disminuyen a 4,1 veces. Entre las mujeres, el ingreso aumenta de 2,1 a 2,4 veces la línea de pobreza en los dos primeros tramos de edad, pero no disminuye entre los 65 y 74 años. Como resultado, la brecha absoluta entre hombres y mujeres se reduce en la última etapa.

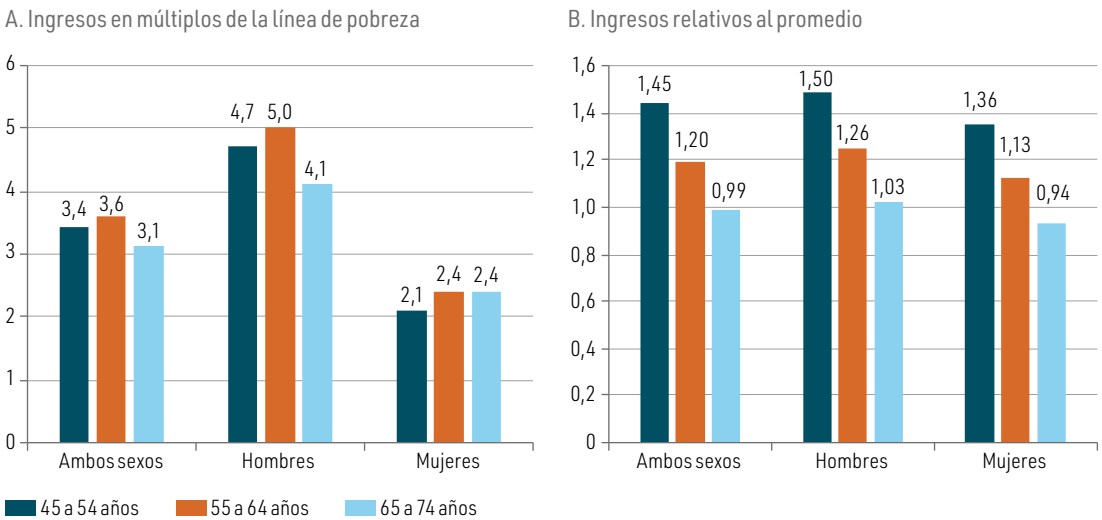
En relación con la posición relativa de la cohorte, captada mediante su ingreso promedio respecto al de la población total, esta tiende a deteriorarse con el paso del tiempo, lo que lleva a que el ingreso medio del grupo de 65 a 74 años llegue a situarse levemente por debajo del ingreso de la población de referencia, algo en lo que incide especialmente la situación de las mujeres (véase el gráfico I.27B).

En la mayoría de los países, el ingreso individual en múltiplos de la línea de pobreza alcanza su máximo entre los 55 y los 64 años, para luego decrecer. Este patrón es particularmente visible entre los hombres. Al considerar ambos sexos, las reducciones más pronunciadas en el ingreso individual de las personas en edad de jubilación, respecto al tramo etario inmediatamente anterior, se observan en Guatemala, el Paraguay y el Perú. Por su parte, en el Brasil, Chile, Costa Rica, México y la República Dominicana, los ingresos medios de las mujeres del grupo de 65 a 74 años aumentan en comparación con el tramo de 55 a 64 años. En cambio, en El Salvador, Guatemala y Honduras, el ingreso promedio de las mujeres en edad de jubilación no solo cae en comparación con el de las mujeres de 55 a 64 años, sino que se encuentra alrededor de una vez la línea de pobreza (véase el gráfico I.28B).

[20] La interpretación de esta cohorte sintética como una aproximación a la trayectoria económica de una misma cohorte supone que los cambios en su composición a lo largo del tiempo (mortalidad, migración u otros procesos selectivos) no alteran sustantivamente los resultados observados. Por ello, las variaciones detectadas no deben interpretarse como cambios individuales, sino como cambios promedio en la situación económica de la cohorte.

Gráfico I.27

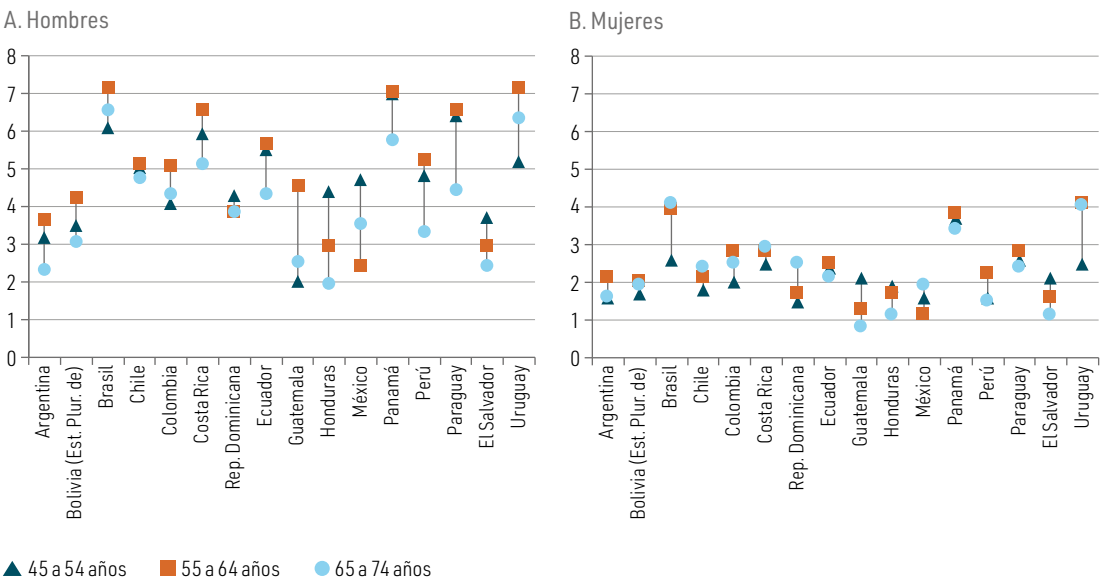
América Latina (16 países)[a]: ingreso medio de la cohorte por sexo, 2004-2024[b]
(En razones)

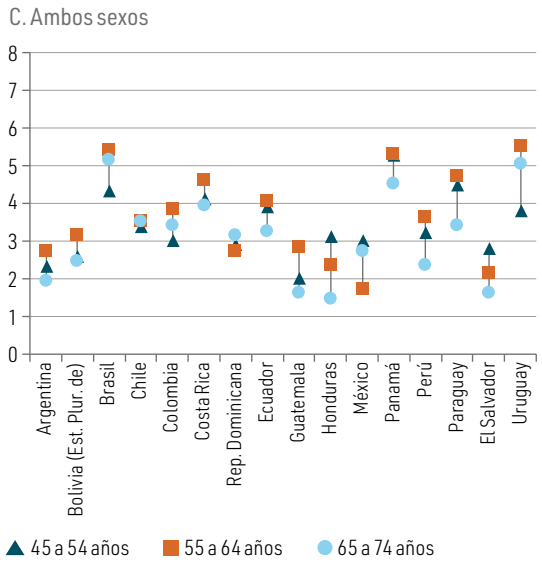


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Promedio simple de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
[b] Los datos para la cohorte se toman para los años 2004, 2014 y 2024, excepto en el caso de Chile 2003 y 2015; Ecuador, 2005, y Guatemala 2006 y 2023.

Gráfico I.28

América Latina (16 países): ingreso medio de la cohorte por sexo y país, 2004-2024
(En múltiplos de la línea de pobreza)





Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

La tendencia a la disminución de los ingresos individuales de los hombres durante la edad de jubilación indica que las pensiones y otras fuentes de ingreso no compensan plenamente el nivel de sus ingresos laborales. Esto no ocurre en el caso de las mujeres, al menos en el agregado regional, lo cual debe interpretarse a la luz de las desigualdades de género acumuladas a lo largo del ciclo de vida, que se traducen en menores ingresos laborales, trayectorias laborales más discontinuas y menor acceso a pensiones contributivas. A su vez, durante la edad de jubilación, las prestaciones no contributivas pesan más en su ingreso individual total, sobre todo en el caso de las mujeres del quintil más pobre (véase el gráfico I.21), por lo que deberían tener un papel más relevante en el reemplazo de sus ingresos laborales que en el caso de los hombres.

Para explorar lo anterior, en el cuadro I.1 se presentan los ingresos medios de la cohorte, con y sin pensiones no contributivas y desagregados por sexo. Los valores se estiman para los 13 países en los que es posible identificar sistemas de pensiones no contributivos. En el caso de las mujeres, el ingreso medio disminuye ligeramente, de 2,6 veces la línea de pobreza entre los 55 y los 64 años a 2,5 entre los 65 y los 74 años, que caería a 2,3 veces sin las prestaciones no contributivas. Entre los hombres, este efecto es algo menor, puesto que, su ingreso medio, sin pensiones no contributivas, se reduciría de 4,4 veces la línea de pobreza a 4,2. Esto significa que los sistemas de pensiones no contributivos ayudan a sostener la trayectoria del ingreso individual de las mujeres al llegar a la vejez.

Cuadro I.1
América Latina (13 países)[a]: ingreso medio de la cohorte por sexo, con y sin pensiones no contributivas, 2004-2024
(En múltiplos de la línea de pobreza)

	45 a 54 años	55 a 64 años	65 a 74 años con pensiones no contributivas	65 a 74 años sin pensiones no contributivas
Ambos sexos	3,6	3,9	3,4	3,2
Hombres	5,1	5,3	4,4	4,2
Mujeres	2,2	2,6	2,5	2,3

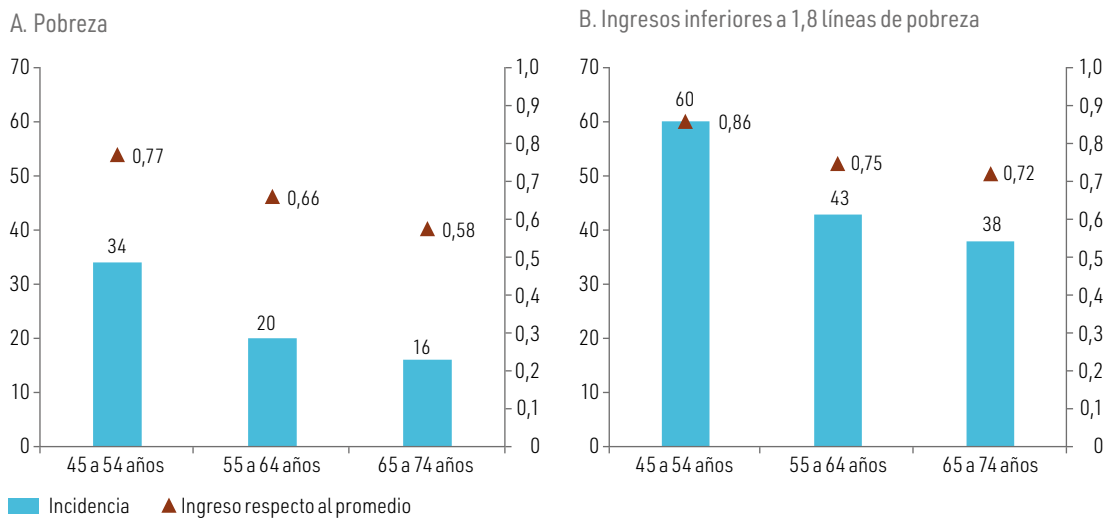
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Promedio simple de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los valores no coinciden exactamente con los expuestos en el gráfico I.27, que incluye 16 países.

Hasta ahora, se ha visto lo que sucede con los ingresos individuales de la cohorte. En el gráfico I.29 se expone la evolución regional de las tasas de pobreza y de ingresos bajos para la misma cohorte, según la incidencia y los valores ajustados. En cuanto a la pobreza, tanto la incidencia como el valor ajustado (ingreso de la cohorte respecto del promedio de la población) disminuyen a medida que avanza la edad. Una trayectoria similar se aprecia en la población con ingresos inferiores a 1,8 veces la línea de pobreza, aunque la mejora es menos pronunciada, sobre todo en los valores ajustados. Así, en la media regional, las personas de la cohorte tienden a presentar una situación económica más favorable en las edades avanzadas, al menos con relación a la incidencia de la pobreza y los ingresos bajos.

Gráfico I.29

América Latina (16 países)[a]: evolución de la pobreza y los ingresos bajos en la cohorte, 2004-2024

(En porcentajes y múltiplos de la línea de pobreza)



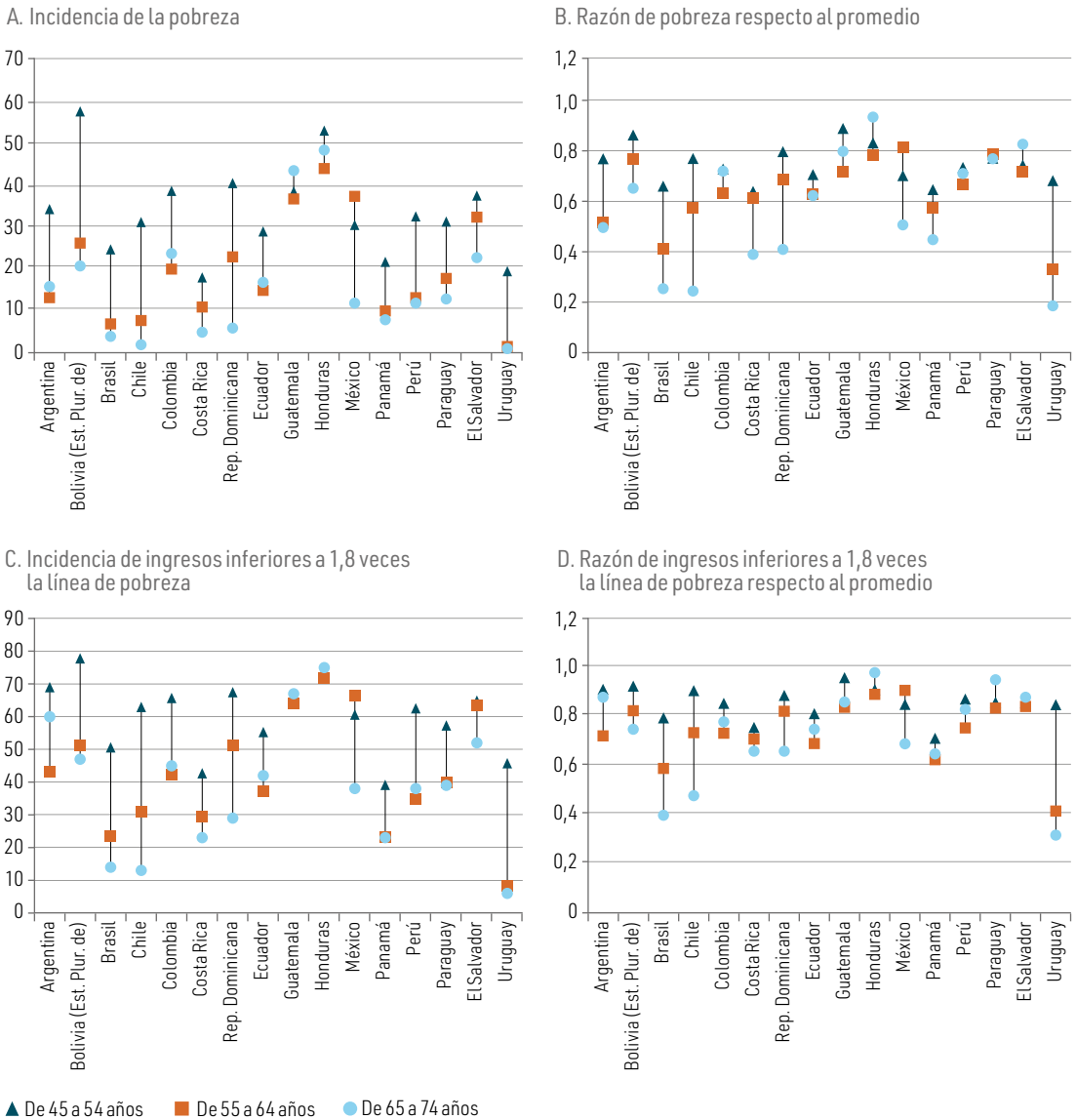
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] Promedio simple de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En consonancia con los promedios regionales, la pobreza y la proporción de personas con ingresos inferiores a 1,8 veces la línea de pobreza disminuyen entre los 55 y los 64 años y entre los 65 y los 74 años en casi todos los países (véase el gráfico I.30). Al comparar los tramos final e inicial de la cohorte, las reducciones más marcadas en la incidencia de la pobreza se observan en el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Dominicana y Chile. Respecto a los ingresos bajos, las mayores reducciones entre el grupo de 45 a 54 años y el de 65 a 74 años se observan en Chile, el Uruguay, la República Dominicana y el Brasil. Por su parte, Guatemala es el único país donde aumenta la incidencia tanto de la pobreza como de los ingresos bajos.

El ajuste por las tasas de la población total permite corroborar que, con el paso del tiempo, la posición relativa de la cohorte, en términos de sus tasas de pobreza, mejora especialmente en Chile, el Uruguay, el Brasil y la República Dominicana. En cambio, en Honduras y El Salvador, aunque disminuyen las incidencias absolutas, aumentan las razones ajustadas, lo que indica una evolución comparativamente menos favorable de la cohorte respecto al conjunto de la población.

Gráfico I.30
América Latina (16 países): evolución de la pobreza y los ingresos bajos en la cohorte, por país, 2004-2024



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En este punto, es necesario precisar que parte de la divergencia entre las tendencias del ingreso individual y las tasas de pobreza se explica por la unidad de análisis. Cabe recordar que el ingreso medio individual llega a sus niveles más bajos entre los 65 y los 74 años, tramo etario en el que la pobreza alcanza justamente su menor incidencia en el análisis de cohortes sintéticas. En este último caso, la medición incluye los ingresos de los demás integrantes del hogar y depende de su tamaño. Por tanto, la reducción de la pobreza en la vejez puede reflejar una mayor estabilidad de los ingresos, mecanismos de redistribución intrafamiliar que amortiguan la caída del ingreso individual y, especialmente, la salida de hijas e hijos o de otros miembros del hogar dependientes: por ejemplo, en el promedio simple regional, el tamaño medio del hogar del grupo de 45 a 54 años es de 4,8 personas, en el de 55 a 64 años es de 3,8 y en el de 65 a 74 años, de 2,9. Así, una disminución del ingreso personal no conlleva necesariamente un deterioro equivalente del nivel de vida del hogar.

Para terminar, hay que reiterar que estos resultados deben interpretarse como una descripción de las transformaciones observadas en una cohorte sintética y no como una estimación causal del efecto de la jubilación. Las variaciones detectadas pueden reflejar, aparte de la transición entre fuentes de ingreso, cambios en las condiciones macroeconómicas, en los sistemas de pensiones o en la composición de los hogares, entre otros factores.

4. Percepciones de la insuficiencia de ingresos en la vejez

Las mediciones de pobreza basadas en ingresos, consumo o privaciones multidimensionales están diseñadas para captar carencias objetivas, pero no suelen reflejar cómo ven las personas su propia situación económica[21]. La medición de la percepción de insuficiencia de ingresos para satisfacer necesidades básicas[22] permite contrastar las medidas oficiales con las percepciones ciudadanas y aporta información sobre expectativas y estados de ánimo que influyen en el comportamiento económico, social y político (Comisión Económica para Europa [CEPE], 2024). Esta dimensión es especialmente pertinente en la vejez, ya que las líneas de pobreza suelen construirse a partir de canastas de consumo que no varían por grupo etario y pueden no reflejar los cambios en las necesidades en esa etapa de la vida.

A primera vista, los datos de la región muestran que, en promedio, las personas de 60 años y más[23] suelen mencionar una mayor percepción de insuficiencia de ingresos que la población de 18 a 59 años (véase el gráfico I.31)[24]. Este patrón contrasta con lo observado en las mediciones de pobreza por ingresos, cuya incidencia tiende a ser menor entre las personas mayores, en parte por la menor presencia de niñas y niños en los hogares con personas mayores, así como por las pensiones contributivas y no contributivas que percibe este grupo etario (véanse las secciones anteriores de este capítulo). Al mismo tiempo, esta tendencia converge con el deterioro de la posición relativa de la cohorte sintética observado en la edad de jubilación (65 a 74 años) (véase el gráfico I.27).

El envejecimiento puede influir en la percepción de dificultades económicas de distintas maneras. En la vejez, aumentan los gastos en salud y de cuidado[25], lo que podría incidir en esa percepción, sobre todo en los países donde el gasto de bolsillo tiene un mayor peso (Marinho et al., 2025). También pueden influir la comparación social y las expectativas: las personas mayores pueden percibir su situación como más precaria al compararse con generaciones más jóvenes, que tienen mejor acceso a empleo formal y más oportunidades. En este contexto, es importante examinar en qué medida las diferencias en la percepción de insuficiencia de ingresos por edad varían en función de la situación ocupacional, teniendo en cuenta que la disponibilidad y la estabilidad de los ingresos difiere entre estas categorías.

21 Algunos IPM nacionales incluyen indicadores de percepción, pero predominan las medidas de privación que no requieren una evaluación o juicio por parte del encuestado (CEPAL, 2026a).

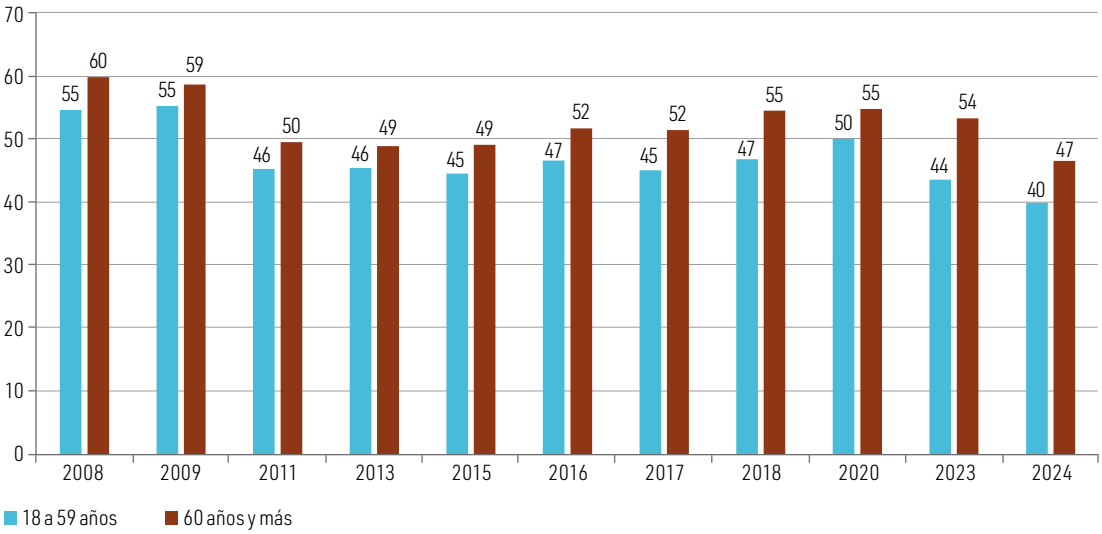
22 Existe una tradición que considera como medidas de pobreza subjetiva los indicadores basados en las evaluaciones que las personas hacen sobre su situación económica o la de otros (CEPE, 2024). Pueden definirse a partir de umbrales subjetivos (véase Amarante et al., 2024) o de la incapacidad para alcanzar un estándar propio, como llegar a fin de mes (Eurostat, 2025b). La percepción de insuficiencia de ingresos también ha sido examinada como un indicador de estrés económico (Vera y Bonfiglio, 2025).

23 A diferencia de las subsecciones anteriores, en este apartado se considera como adulto mayor a la población de 60 años y más por razones de tamaño muestral.

24 En la Unión Europea, en cambio, las dificultades económicas percibidas son más bajas entre las personas mayores. Ambas mediciones no son estrictamente comparables: la de las Estadísticas de la Unión Europea sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC) es de hogares, y la de Latinobarómetro es individual, y las preguntas y escalas de respuesta difieren (Eurostat, 2025a, 2025b).

25 Entre ellos destacan los costos de cuidados de largo plazo, como la adaptación de la vivienda, el transporte especializado, la atención domiciliaria y los servicios residenciales.

Gráfico I.31
América Latina (18 países)[a]: percepción de insuficiencia de ingresos por grupos de edad[b], 2008-2024[c]
(En porcentajes)



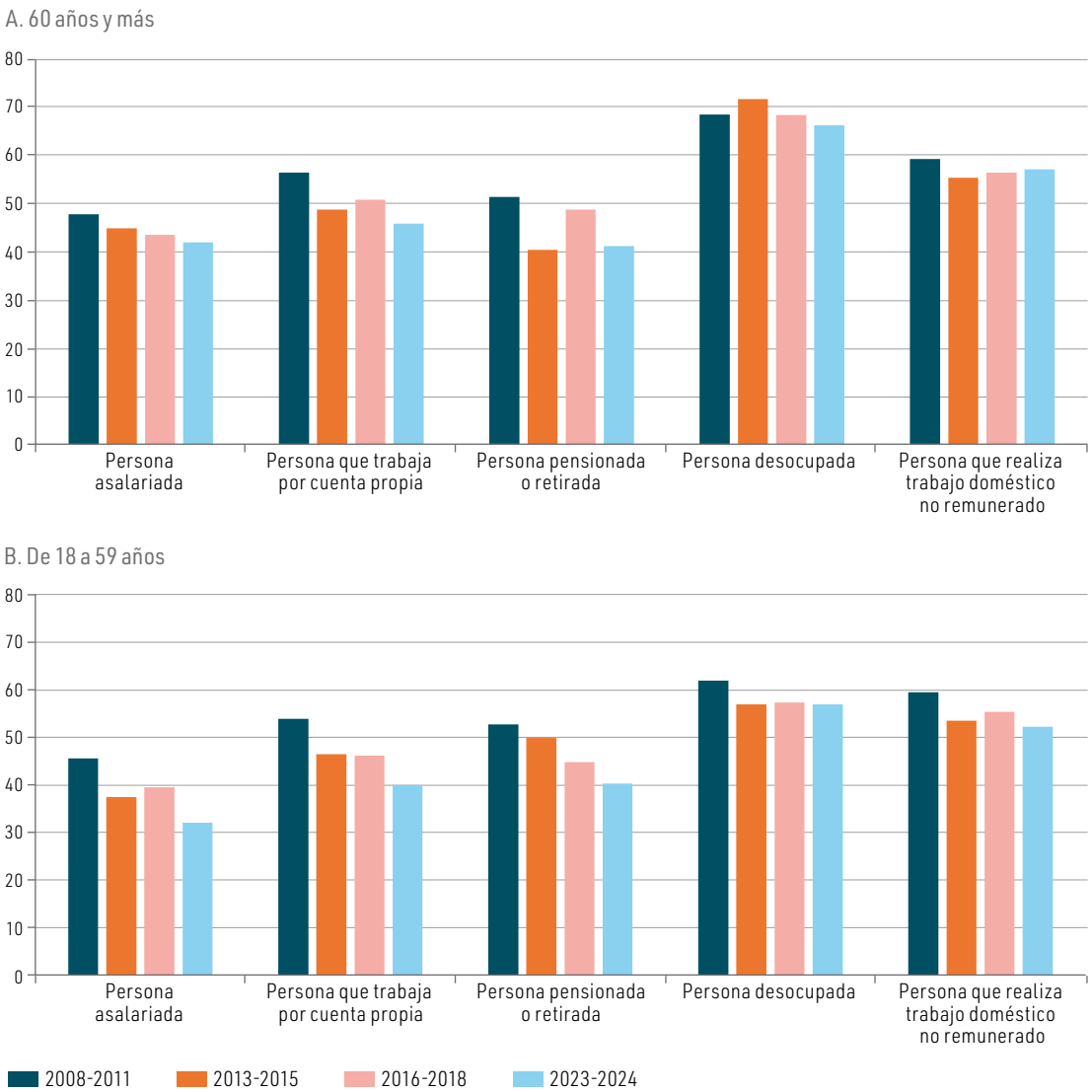
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Latinobarómetro. (2024). *Documentación y datos*. https://www.latinobarometro.org/documentacion-datos.
[a] Promedio simple de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
[b] Personas que declaran tener dificultades o grandes dificultades para satisfacer sus necesidades con el ingreso familiar que reciben.
[c] Los datos de Nicaragua en 2023 y 2024 corresponden al valor de 2020.

En el gráfico I.32, se expone una aproximación a la relación entre edad, situación ocupacional y percepción de insuficiencia de ingresos en la población regional a lo largo de distintos períodos interanuales entre 2008 y 2024. Dado el tamaño reducido de las muestras anuales obtenidas por la encuesta Latinobarómetro, se utilizaron promedios interanuales para aumentar el tamaño de muestra efectivo y mejorar la precisión de los resultados, particularmente en el análisis de subgrupos. Esto permite reducir la volatilidad por fluctuaciones coyunturales, de modo que las diferencias observadas reflejen tendencias más estables[26].

Los resultados del ejercicio muestran que la relación entre percepción de insuficiencia de ingresos y grupo de edad no es homogénea, sino que varía según la situación ocupacional. En todos los períodos, los mayores niveles de insuficiencia de ingresos percibida entre las personas de 60 años y más se observan entre las personas desocupadas, seguidos por quienes realizan labores domésticas no remuneradas. Por ejemplo, en el período de 2023 a 2024, dos tercios de las personas mayores desocupadas y cerca de seis de cada diez que realizan labores domésticas afirman que los ingresos del hogar no les alcanzan para cubrir sus necesidades. La persistencia de estos niveles a lo largo del tiempo sugiere que se trata de una vulnerabilidad estructural asociada a una alta probabilidad de falta de ingresos propios[27].

[26] Con este procedimiento, los tamaños muestrales son, en términos generales, suficientemente amplios para el análisis. Incluso en las categorías con menos observaciones (personas de 60 años y más desocupadas y pensionados menores de 60 años), se superan los 200 casos por período, aunque la precisión varía según el tamaño muestral de cada categoría.
[27] En la encuesta Latinobarómetro no hay medida directa de ingresos. La probabilidad de carencia de ingresos propios se infiere en base a la situación ocupacional.

Gráfico I.32
América Latina (18 países)[a]: percepción de insuficiencia de ingresos[b] por grupos de edad y situación ocupacional[c], 2008-2011, 2013-2015, 2016-2018 y 2023-2024
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Latinobarómetro. (2024). *Documentación y datos*. https://www.latinobarometro.org/documentacion-datos.

[a] Promedios simples interanuales de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

[b] Se considera en situación de pobreza subjetiva a las personas de 18 años y más que declaran tener dificultades o grandes dificultades para satisfacer sus necesidades con el ingreso familiar que reciben.

[c] Excluye a los estudiantes.

En contraste, los menores niveles de percepción de insuficiencia de ingresos en las personas de 60 años y más se registran de manera sistemática entre las personas pensionadas o retiradas y las asalariadas. En todos los períodos interanuales, estos dos grupos presentan valores más bajos que el de desocupados y que quienes realizan labores domésticas. Así, aunque una proporción importante de las personas mayores pensionadas sigue percibiendo ingresos insuficientes, las pensiones parecen ofrecer una mejor protección que otras situaciones ocupacionales en la vejez.

La comparación con las personas de 18 a 59 años indica que, en algunas categorías ocupacionales, las personas mayores suelen tener una percepción de mayores niveles de insuficiencia de ingresos. Las brechas más marcadas se observan entre los desocupados: la proporción que declara insuficiencia de ingresos es de 7 a 15 puntos porcentuales más elevada entre las personas mayores que entre las menores de 60 años. También se registran diferencias, aunque más pequeñas, entre asalariados y trabajadores por cuenta propia: en el caso de los asalariados, la percepción de insuficiencia de ingresos entre las personas mayores supera a la de los más jóvenes entre 3 y 10 puntos porcentuales, mientras que, entre los ocupados por cuenta propia, la diferencia varía de 3 a 6 puntos porcentuales. Al considerar a quienes realizan labores domésticas, las diferencias por edad son más bajas.

Estos resultados indican que, si bien a nivel agregado se observa una percepción de mayor insuficiencia de recursos entre las personas mayores, este patrón se matiza al considerar la situación ocupacional. La percepción de menor bienestar en la vejez se concentra en situaciones ocupacionales asociadas a una mayor probabilidad de no contar con ingresos propios, como las personas desocupadas y quienes se dedican a labores domésticas no remuneradas. En otros casos, la relación entre edad y percepción de insuficiencia de ingresos puede atenuarse o incluso invertirse. De este modo, la interacción entre ciclo de vida y situación ocupacional es clave para comprender mejor las dinámicas de insatisfacción con el ingreso disponible en la región. En el recuadro I.2, se presenta un análisis más detallado de los efectos de la interacción entre la edad y la ocupación en la percepción de insuficiencia del ingreso.

Recuadro I.2
Percepción de insuficiencia de recursos, ocupación y edad en América Latina

Para examinar la asociación de la edad (persona mayor frente al resto de la población) y de la situación ocupacional en la percepción de insuficiencia de recursos en la población urbana latinoamericana de 18 años y más, se construyó una regresión para 18 países, agrupando los datos para los años 2008, 2009, 2011, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018, 2020, 2023 y 2024. Se analizaron interacciones entre ambos factores y se utilizaron como variables de control el sexo, el nivel educacional, el acceso a bienes y servicios y el tamaño de la ciudad. Se incorporaron efectos fijos por país y año, con el objeto de capturar diferencias estructurales entre países y cambios agregados a lo largo del período. Formalmente, se estimó el siguiente modelo:

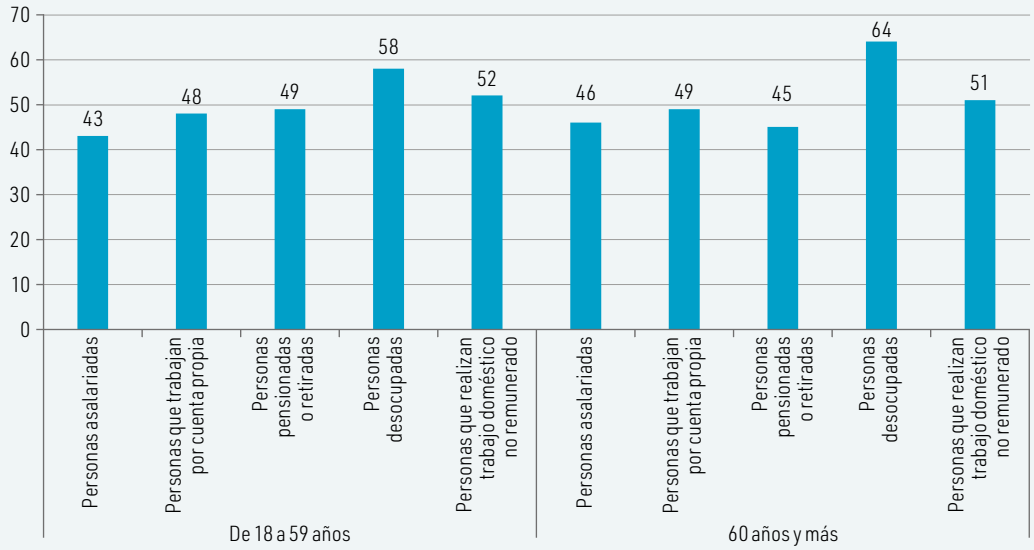
$$logit[Pr(Y_{ict} = 1)] = \alpha + \beta\, O_{ict} + \gamma\, A_{ict} + \delta(O_{ict} \times A_{ict}) + \theta'\, X_{ict} + \mu_c + \lambda_t \quad (1)$$

donde Y_{ict} :percepción de insuficiencia de recursos (1=sí, 0 = no); O_{ict}: situación ocupacional; A_{ict}: grupo de edad; $O_{ict} \times A_{ict}$: interacción entre la situación ocupacional y el grupo de edad; X_{ict}: vector de variables de control; α: constante del modelo; β, γ, δ y θ': parámetros asociados con la situación ocupacional, el grupo de edad, su interacción y las variables de control; μ_c: efectos fijos de país; λ_t:efectos fijos de año.

Los resultados del análisis de interacción indican que la asociación entre ocupación y percepción de insuficiencia de recursos difiere según la edad: entre los desocupados, la probabilidad de percibir insuficiencia de recurso es 6,1 puntos porcentuales mayor al pasar del grupo de 18-59 años al tramo de 60 años y más. Por su parte, entre los pensionados, se reduce en 4,7 puntos porcentuales. No se observan diferencias estadísticamente significativas por edad entre asalariados, personas que trabajan por cuenta propia y personas dedicadas a labores domésticas no remuneradas

Si se mantienen constantes el resto de las características, la probabilidad de percepción de insuficiencia de recursos llega al 64% entre los desocupados de 60 años y más, frente al 57,9% de los desocupados menores de esa edad. Asimismo, el efecto marginal de estar desocupado, comparado con ser asalariado, es más importante entre las personas mayores: incrementa la probabilidad de percibir insuficiencia de recursos en 18,3 puntos porcentuales, frente a 14,5 puntos entre quienes tienen menos de 60 años. Por su parte, los pensionados de 60 años y más presentan una probabilidad de percibir insuficiencia de recursos muy similar a la de los asalariados mayores y menores de 60 años.

América Latina (18 países)[a]: probabilidad de percepción de insuficiencia de ingresos[b] por grupos de edad y situación ocupacional[c], 2008-2024
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Latinobarómetro. (2024). *Documentación y datos*. https://www.latinobarometro.org/documentacion-datos.

[a] Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

[b] Percepción de insuficiencia de ingresos: personas de 18 años y más que declara tener dificultades o grandes dificultades para satisfacer sus necesidades con el ingreso familiar que reciben.

[c] Excluye a los estudiantes.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Latinobarómetro. (2024). *Documentación y datos*. https://www.latinobarometro.org/documentacion-datos.

En síntesis, a lo largo de esta sección, se ha visto que la reducción de la pobreza entre las personas mayores en la región ha estado muy vinculada al desarrollo y la ampliación de los sistemas de pensiones. Al mismo tiempo, una menor incidencia de la pobreza no garantiza niveles suficientes de seguridad económica y una proporción importante de las personas mayores permanece económicamente vulnerable, dado que el ingreso individual tiende a caer al llegar a la edad de jubilación y persisten percepciones de insuficiencia de ingresos, especialmente entre quienes están en situaciones ocupacionales con una alta probabilidad de no contar con ingresos propios. La seguridad económica en la vejez no depende solo de evitar la pobreza, sino también de disponer de ingresos suficientes y estables, en un contexto de fuertes desigualdades en las trayectorias laborales y en el acceso a los distintos componentes de los sistemas de pensiones.

Bibliografía

Alkire, S. y Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, *95*(7–8). https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006

Alvaredo, F., Bourguignon, F., Ferreira, F. H. G. y Lustig, N. (2023). Inequality bands: seventy-five years of measuring income inequality in Latin America. *Oxford Open Economics*, *4*(S1). https://doi.org/10.1093/ooec/odae018

Amarante, V., Colacce, M. y Scalese, F. (2024). Poverty in Latin America: feelings/perceptions vs. material conditions. *Serie Documentos de Trabajo* (01/24). Universidad de la República.

Cecchini, S., Villatoro, P. y Mancero, X. (2021). El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina. *Revista CEPAL* (134) (LC/PUB.2021/13-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Chancel, L., Flores, I., Moshrif, R., Nievas, G. y Piketty, T. (2025). *Distributional National Accounts Guidelines: Methods and Concepts Used in the World Inequality Database*. World Inequality Lab.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2011). *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/15-P).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Nota metodológica: indicadores en CEPALSTAT estimados a partir del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)*. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e369edef-a10b-412a-9df1-951b23133551/content

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026a). *Índice de pobreza multidimensional para América Latina*. *Metodologías de la CEPAL* (7) (LC/PUB.2025/3-P/Corr.1).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026b). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2026* (LC/PUB.2026/8-P).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026c). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/14-P/Rev.1).

Comisión Económica para Europa. (2024). *Subjective Poverty* (ECE/CES/STAT/2024/2).

Eurostat. (2025a). *Key Figures on European Living Conditions: 2025 Edition*.

Eurostat. (2025b). *Living conditions in Europe - subjective poverty statistics*. *Statistics explained*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/122361.pdf

Marinho, M. L., Sugg, D. y Farías, C. (2025). La sostenibilidad financiera de los sistemas de salud de América Latina y el Caribe: desafíos para avanzar hacia la cobertura sanitaria universal. *Serie Políticas Sociales* (247) (LC/TS.2025/4). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Razavi, S., Cattaneo, U., Schwarzer, H. y Visentin, A. (2024). Combating inequalities: what role for universal social protection? *ILO Working Paper* (128). Organización Internacional del Trabajo. https://doi.org/10.54394/EOAY4970

Vera, J. y Bonfiglio, J. I. (2025). Estrés económico: cambios y continuidades en la evolución histórica (2010-2024) y período reciente (2022-2024). *Documento de Investigación*. Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Anexo I.A1

Cuadro I.A1.1
América Latina (16 países): indicadores de pobreza por ingresos, pobreza multidimensional y distribución del ingreso, 2014-2025
(En las unidades correspondientes a cada indicador)

País	Año	Pobreza por ingresos		Pobreza multidimensional		Desigualdad del ingreso
		Incidencia de la pobreza extrema	Incidencia de la pobreza	Incidencia	Incidencia ajustada	Índice de Gini
América Latina	2014	7,7	27,7	35,4	0,16	0,472
	2019	11,3	30,2	27,4	0,12	0,461
	2023	10,5	27,8	22,2	0,10	0,449
	2024	9,7	25,5	20,3	0,09	0,446
	2025	9,4	24,4	19,4	0,09	0,443
Argentina[a]	2014	3,5	25,0	23,2	0,10	0,393
	2019	3,5	25,8	15,7	0,06	0,394
	2023	3,4	29,6	12,7	0,05	0,387
	2024	3,8	31,3	12,2	0,05	0,385
	2025	3,1	26,1	12,8	0,05	0,388
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2014	14,9	33,7	67,4	0,33	0,471
	2019	12,0	30,9	51,0	0,23	0,430
	2023	11,7	31,0	34,2	0,15	0,436
	2024	12,5	31,3	33,3	0,14	0,418
	2025	14,7	34,9	34,5	0,15	0,423
Brasil	2014[b]	3,3	16,5	22,7	0,09	0,514
	2019	5,8	20,2	11,7	0,05	0,538
	2023	3,7	16,4	8,0	0,03	0,514
	2024	2,9	14,4	7,2	0,03	0,502
	2025	3,2	13,7	6,4	0,02	0,509
Chile	2013	2,0	15,8	8,6	0,03	0,476
	2017	1,4	10,7	6,6	0,03	0,462
	2022	2,1	8,0	2,8	0,01	0,444
	2024	1,5	6,5	2,3	0,01	0,441
Colombia	2014	12,0	31,1	39,8	0,18	0,540
	2019	12,8	31,7	35,3	0,16	0,529
	2023	17,3	34,3	28,5	0,13	0,560
	2024	15,8	31,8	27,1	0,12	0,559
	2025	13,4	28,4	24,5	0,11	0,539
Costa Rica	2014	4,1	17,5	15,9	0,06	0,498
	2019	3,4	16,5	9,0	0,03	0,495
	2023	3,5	15,9	7,9	0,03	0,480
	2024	2,8	12,6	6,1	0,02	0,470
	2025	2,0	10,1	5,7	0,02	0,466
Ecuador	2014	5,9	23,4	44,8	0,21	0,449
	2019	7,6	25,7	42,3	0,20	0,456
	2023[c]	7,4	25,5	37,0	0,17	0,443
	2024[c]	7,6	26,3	35,8	0,16	0,443
	2025[c]	6,1	23,6	33,6	0,15	0,433
El Salvador	2014	11,7	44,5	65,2	0,36	0,434
	2019	5,6	30,4	60,8	0,31	0,406
	2023	8,6	27,9	53,4	0,26	0,414
	2024	8,9	27,0	50,3	0,24	0,415
	2025	7,3	22,6	47,6	0,23	0,407

País	Año	Pobreza por ingresos		Pobreza multidimensional		Desigualdad del ingreso
		Incidencia de la pobreza extrema	Incidencia de la pobreza	Incidencia	Incidencia ajustada	Índice de Gini
Guatemala	2014	15,4	50,5	83,8	0,52	0,535
	2023	18,5	54,5	77,1	0,45	0,494
Honduras	2014	19,2	55,3	75,1	0,43	0,481
	2019	20,0	52,3	71,7	0,39	0,494
	2023	22,9	55,8	66,7	0,34	0,469
	2024	19,9	51,6	64,9	0,32	0,457
	2025	17,8	49,7	63,0	0,31	0,459
México	2014[d]	13,0	45,2	47,0	0,22	0,502
	2018	7,7	35,5	40,9	0,18	0,464
	2022	6,2	28,6	35,7	0,16	0,441
	2024	5,0	22,5	31,0	0,14	0,432
Panamá	2014	7,5	17,3	34,7	0,18	0,504
	2019	6,1	13,0	25,5	0,13	0,504
	2023	6,5	14,3	...	...	0,493
	2024	7,3	16,2	...	...	0,506
	2025	6,2	13,9	19,8	0,09	0,498
Paraguay	2014	7,7	22,3	60,4	0,31	0,522
	2019	6,2	19,4	55,1	0,27	0,473
	2023	6,4	18,1	41,7	0,19	0,453
	2024[e]	5,2	16,0	39,1	0,18	0,454
	2025[e]	3,8	12,8	33,4	0,15	0,446
Perú	2014	5,1	19,4	49,2	0,23	0,446
	2019	3,0	15,4	38,6	0,17	0,429
	2023	4,2	18,1	28,6	0,12	0,417
	2024	3,5	16,8	27,3	0,11	0,413
	2025	2,9	15,2	26,3	0,11	0,405
República Dominicana	2014[f]	9,7	32,9	37,7	0,17	0,449
	2019	3,9	19,0	26,9	0,11	0,432
	2023	4,9	18,2	22,5	0,09	0,387
	2024	4,1	14,9	21,0	0,09	0,395
	2025	3,9	13,6	18,4	0,08	0,398
Uruguay	2014	0,2	4,5	10,3	0,04	0,392
	2019	0,1	3,0	7,4	0,03	0,392
	2023	0,2	4,5	5,4	0,02	0,404
	2024	0,3	4,0	4,6	0,02	0,398
	2025	0,3	3,8	4,2	0,02	0,396

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: La cifra de pobreza por ingresos corresponde a un promedio ponderado de 18 países, que incluye Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela; la de pobreza multidimensional, a un promedio ponderado de 15 países, que no incluye Guatemala; y la del índice de Gini, a un promedio simple de esos mismos 15 países.

[a] Total urbano.
[b] Dato de 2014 basado en la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD), no comparable con los de años posteriores, basados en la Encuesta Nacional de Hogares Continua (PNAD Continua).
[c] Los datos de 2021 en adelante corresponden al año entero (los datos anteriores, al mes de diciembre).
[d] Los datos de 2014 no son comparables con los de años posteriores, que están basados en una nueva serie de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).
[e] Los datos de 2023 en adelante corresponden al año entero (los datos anteriores, al cuarto trimestre).
[f] Los datos de 2014 se basan en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) y no son comparables con los de años posteriores, que están basados en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT).

Cuadro I.A1.2
América Latina (16 países): tasas de pobreza extrema y pobreza, según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales nacionales, 2024-2025
(En porcentajes)

	Estimaciones de la CEPAL			
	Pobreza extrema		Pobreza	
	2024	2025	2024	2025
Argentina[a]	3,8	3,1	31,3	26,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12,5	14,7	31,3	34,9
Brasil[b]	2,9	3,2	14,4	13,7
Chile	1,5	...	6,5	...
Colombia	15,8	13,4	31,8	28,4
Costa Rica	2,8	2,0	12,6	10,1
Ecuador[c]	7,6	6,1	26,3	23,6
El Salvador	8,9	7,3	27,0	22,6
Honduras	19,9	17,8	51,6	49,7
México	5,0	...	22,5	...
Panamá	7,3	6,2	16,2	13,9
Paraguay	5,2	3,8	16,0	12,8
Perú	3,5	2,9	16,8	15,2
República Dominicana	4,1	3,9	14,9	13,6
Uruguay	0,3	0,3	4,0	3,8
	Estimaciones oficiales de los países			
	Pobreza extrema		Pobreza	
	2024	2025	2024	2025
Argentina[a]	8,2	6,9	38,1	28,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12,8	16,7	37,7	44,7
Brasil[b]	3,5	...	23,1	...
Chile	6,9	...	17,3	...
Colombia	11,7	9,6	31,8	28,0
Costa Rica	4,8	3,8	18,0	15,2
Ecuador[c]	12,7	10,4	28,0	24,0
El Salvador[d]	9,1	7,7	25,8	22,5
Honduras[d]	40,1	38,3	62,9	60,1
México[e]	9,3	...	35,4	...
Panamá	10,3	10,0	22,9	21,9
Paraguay	3,7	2,4	19,6	16,0
Perú	5,5	4,7	27,6	25,7
República Dominicana	2,4	2,2	19,0	17,3
Uruguay	1,5	1,7	17,3	16,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y cifras oficiales.
[a] Los datos corresponden a las zonas urbanas.
[b] El Brasil no dispone de una estimación oficial de pobreza. Los datos corresponden a las estimaciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), sobre la base de las líneas de pobreza utilizadas por el Banco Mundial, de 2,15 y 6,85 dólares por día (paridad de poder adquisitivo de 2017).
[c] La medición de la CEPAL utiliza la muestra acumulada anual. Los datos oficiales se basan en la muestra del mes de diciembre de cada año.
[d] Medición oficial nacional informada en porcentajes de hogares.
[e] Corresponde a las cifras sobre "población por debajo de la línea de bienestar mínimo", que aquí se asimila a la pobreza extrema, y sobre "población por debajo de la línea de bienestar", como referencia para la pobreza total.

CAPÍTULO

II

El desafío de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe

Introducción

A. Balance y lecciones aprendidas tras 45 años de reformas de los sistemas de pensiones

B. El desafío de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones

C. Reflexiones y recomendaciones en materia de política pública previsional

Bibliografía

Introducción

Los sistemas de pensiones son una política fundamental de los sistemas de protección social. Permiten garantizar los niveles de seguridad económica que los países conceden a las personas en la vejez o ante situaciones de discapacidad o fallecimiento. Por ello, además de cumplir con las funciones tradicionales de asegurar y redistribuir el consumo a lo largo del ciclo de vida, en los enfoques modernos de la protección social, estos sistemas tienen un papel crucial a la hora de erradicar la pobreza y las desigualdades en la vejez (Barr y Diamond, 2008; Arenas de Mesa, 2019).

Para cumplir con estas funciones, los sistemas de pensiones se componen de regímenes contributivos —obligatorios y voluntarios—, que vinculan los aportes que realizan las personas durante su vida activa con las prestaciones que reciben en la vejez, y regímenes no contributivos, que entregan prestaciones monetarias regulares y permanentes, financiadas principalmente con cargo a las rentas generales e independientemente de los aportes realizados, con el fin de garantizar un determinado nivel de ingresos (Arenas de Mesa y Robles, 2024). El logro de los objetivos de los sistemas de pensiones depende de su sostenibilidad, es decir, de que exista un equilibrio entre las dimensiones de cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera, y que el progreso en una de ellas no se resuelva a costa de las demás, ya que esto determina la capacidad para cumplir los compromisos adquiridos con las generaciones presentes y futuras (Arenas de Mesa, 2019, 2020). Este equilibrio exige contar con unas capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) fortalecidas, una gobernanza efectiva, procesos de diálogo social y gestión de la economía política, y en este proceso intervienen variables técnicas y políticas de alta complejidad. Esto es fundamental para cimentar el acuerdo social sobre los niveles de cobertura y la suficiencia de las prestaciones que se van a otorgar y plasmar en diseños previsionales que, entre otras cosas, permitan mitigar las desigualdades que se originan en el mercado de trabajo y se reflejen después en las prestaciones que estos sistemas proporcionan.

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones enfrenta diversos desafíos en América Latina y el Caribe debido a, entre otros factores, el acelerado envejecimiento. Si en 2025 había en la región 67 millones de personas de 65 años y más, lo que representa el 10,2% de su población total, en 2050 habrá el doble, 137 millones de personas mayores, lo que equivale al 18,9% de la población regional (Naciones Unidas, 2024). La sostenibilidad de los sistemas de pensiones se complica también por el alto grado de informalidad laboral, que afecta a una de cada dos personas ocupadas, en un contexto regional de estancamiento de la productividad laboral durante la última década, que restringe la capacidad de la estructura productiva para generar empleo formal y ampliar la cobertura contributiva (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2026a). A ello se suman las transformaciones en el mundo del trabajo, vinculadas a la crisis climática y la transformación digital, como el auge de las plataformas digitales y de la inteligencia artificial (IA) (Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2026; CEPAL, 2026b). Finalmente, se añade el contexto global, con diversos conflictos geopolíticos en curso que afectan a la economía de los países. Todo esto lleva a prever que aumentará la demanda en los sistemas de pensiones, lo que condicionará el acceso a la protección social efectiva para la población mayor en las próximas décadas.

En este escenario, la presente edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* se propone definir las trayectorias de reforma de los sistemas de pensiones durante los últimos 45 años en la región, analizar la sostenibilidad de estos sistemas y, a partir de ese análisis, presentar una serie de recomendaciones para su fortalecimiento.

En la primera sección del capítulo, se abordan las reformas de los sistemas de pensiones implementadas desde 1980. Entre 1980 y 2025, se implementaron 20 reformas estructurales en los sistemas de pensiones en América Latina, es decir, reformas que han modificado su arquitectura.

Además, desde 2008 hasta la fecha, se han aplicado 35 reformas paramétricas dirigidas a ajustar los factores o parámetros que inciden en su cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera. A ello se ha sumado una expansión inédita de los sistemas de pensiones no contributivos orientada a erradicar la pobreza y reducir las desigualdades en la vejez.

En cuanto a las reformas estructurales, en el *Panorama Social de América Latina, 2017* se distinguieron dos ciclos con orientaciones distintas (CEPAL, 2018). El primer ciclo, que entonces se situó entre 1981 y 2007, estuvo marcado por reformas que avanzaron en la instalación de la capitalización individual en los sistemas de pensiones. Su objetivo era reemplazar el antiguo sistema de reparto e incrementar la eficiencia del sistema de pensiones, con atención especial a su sostenibilidad financiera, a través de la promoción del ahorro individual y su inversión en el mercado de capitales (Banco Mundial, 1994).

Los datos muestran que, en este primer ciclo, los resultados fueron insuficientes y no se alcanzaron plenamente los objetivos previstos (Orszag y Stiglitz, 2001; CEPAL, 2006, 2018; Mesa-Lago, 2022), lo que dio pie a la búsqueda de nuevas alternativas, cimentadas en un segundo ciclo de reformas entre 2008 y 2017. Este ciclo se caracterizó por una tendencia nueva a apartarse de la capitalización individual, así como una mayor presencia pública y la incorporación de mecanismos de solidaridad en los sistemas de pensiones, incluida la expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos (CEPAL, 2018).

Tras casi una década desde que se hiciera tal diagnóstico, en este capítulo se profundiza ese análisis y se concluye que el segundo ciclo de reformas sigue vigente. En todas las reformas previsionales estructurales analizadas entre 2008 y 2025, se observan fórmulas para incrementar los mecanismos de solidaridad y el papel del Estado, y promover el equilibrio entre los niveles de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera de las prestaciones. Cabe constatar, no obstante, que tanto la reforma de México (2020) como la de Chile (2025) aumentan sustancialmente las cotizaciones destinadas a los esquemas de capitalización individual, y son las únicas reformas estructurales que lo hacen en el segundo ciclo de reformas.

En la segunda sección del capítulo, se analiza la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y se señala que lograrla constituye un desafío transversal en los distintos modelos previsionales y en sus dimensiones de cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera. En esta sección, se presenta un ejercicio dirigido a determinar el impacto de las crisis financieras y laborales en la capacidad de protección de los ingresos de los distintos tipos de modelos previsionales. Este revela que, frente a una crisis, la suficiencia de las prestaciones representa un desafío mayor en los modelos que transfieren a las personas en mayor grado los riesgos vinculados con el envejecimiento y el mercado financiero. Asimismo, se examinan una serie de escenarios potenciales para avanzar en la erradicación de la pobreza monetaria en la vejez, en especial, mediante la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos.

Finalmente, en la tercera sección se ofrece un conjunto de recomendaciones orientadas a fortalecer la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, junto con algunos elementos que se han de tener en cuenta en futuras reformas. En particular, se advierte de la necesidad de robustecer la economía política con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera en modelos más solidarios y con sistemas de reparto, así como incrementar los niveles de suficiencia en los esquemas de capitalización individual para abordar la preocupación transversal por elevar los niveles de cobertura de los sistemas de pensiones. Con ello, se espera avanzar hacia sistemas de pensiones fortalecidos, en el marco de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, que constituyen la columna vertebral del desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2025).

A. Balance y lecciones aprendidas tras 45 años de reformas de los sistemas de pensiones

Entre 1980 y 2025, se implementaron una serie de reformas estructurales y paramétricas en los sistemas de pensiones de la región. Estas reformas tenían como propósito, si bien en distinta medida, fortalecer las dimensiones de cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera. En este período se observan 20 reformas estructurales, y entre 2008 y 2025, 35 reformas paramétricas. En cuanto a las reformas estructurales, se distinguen dos ciclos con orientaciones distintas: el primero está marcado por la expansión de los esquemas de capitalización individual, y el segundo, por la introducción de mecanismos solidarios y la promoción del papel del Estado. Además, se produjo una expansión sin precedentes de los sistemas de pensiones no contributivos, que ha permitido, en parte, subsanar los desafíos en materia de sostenibilidad de los sistemas de pensiones y, en algunos casos, avanzar hacia la cobertura universal.

En el transcurso de casi medio siglo, de 1980 a 2025, los sistemas de pensiones de América Latina experimentaron una profunda transformación: desde la reforma estructural de 1980 en Chile, que sustituyó su sistema de reparto por un esquema de capitalización individual, hasta la reforma también chilena de 2025, que consolidó un régimen integrado, se realizaron 20 reformas estructurales en los sistemas de pensiones contributivos de la subregión (véase el cuadro II.1).

Cuadro II.1
América Latina (11 países): dos ciclos de reformas estructurales de los sistemas de pensiones, 1980-2025[a]

País	Primer ciclo (1980-2007)		Segundo ciclo (2008-2025)			
	Año	Orientación	Año	Orientación	Año	Orientación
Chile	1980	Sustitutivo	2008	Integrado	2025	Integrado
México	1995	Sustitutivo	2020	Integrado	-	-
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1996	Sustitutivo	2010	Integrado	-	-
El Salvador	1996	Sustitutivo	2017	Integrado	-	-
República Dominicana	2001	Sustitutivo	-	-	-	-
Perú	1992	Paralelo	2024	Paralelo integrado	-	-
Colombia	1993	Paralelo	2024	Mixto	-	-
Argentina	1993	Paralelo integrado	2008	Reparto	-	-
Uruguay	1995	Mixto		-	-	-
Costa Rica	2000	Mixto	-	-	-	-
Panamá	2005	Mixto	2025	Capitalización colectiva	-	-

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Libros de la CEPAL (159) (LC/PUB.2019/19-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe; y Mesa-Lago, C. (2022). Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política. *Serie Políticas Sociales* (242) (LC/TS.2022/99). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

[a] Se consideran los años en que se aprueban las leyes de reforma a los sistemas de pensiones.

En este período, se observan dos ciclos en los procesos de reforma estructural. En el primero, de 1980 a 2007, las reformas tuvieron como denominador común la introducción total o parcial de esquemas de capitalización individual en los sistemas de pensiones. Entre las razones utilizadas

para justificarlas, figuraban la subida de la cobertura y sus montos a través de las rentabilidades del mercado de capitales; la eliminación de la dispersión en las prestaciones, dada la fragmentación institucional del sistema de reparto; la mitigación del efecto del envejecimiento en los costos del sistema; el fortalecimiento de la libertad de elección y la mejora de la eficiencia en la administración de los fondos previsionales a cargo de la gestión privada, y el logro de mayores niveles de ahorro e inversión (Banco Mundial, 1994; Uthoff, 2001).

En este primer ciclo, 11 países de América Latina avanzaron en esta dirección a través de la implementación de diversos modelos previsionales. En cinco países, la reforma dio paso a un modelo sustitutivo, en el que el sistema público de reparto fue reemplazado como régimen principal obligatorio por un esquema de capitalización individual: Chile (1980), México (1995)[1], El Salvador (1996), el Estado Plurinacional de Bolivia (1996) y la República Dominicana (2001). Asimismo, en el Perú (1992) y Colombia (1993), las reformas instalaron modelos paralelos en los que el sistema público de reparto compite por los afiliados con los esquemas de capitalización individual. En el Uruguay (1995), Costa Rica (2000) y Panamá (2005), las reformas dieron paso a un modelo mixto en el que se complementan los sistemas de reparto y los esquemas de capitalización individual, con proporciones distintas asignadas a cada componente y, en general, un predominio del componente público. En la Argentina (1993), se creó un sistema con competencia entre el reparto y la capitalización individual, que incluía una Prestación Básica Universal (PBU), por lo que se ha caracterizado como un sistema paralelo integrado[2] (CEPAL, 2018; Arenas de Mesa, 2019).

Los resultados de estas reformas plantearon diversos desafíos para el desarrollo social inclusivo. En el período, las reformas no conllevaron necesariamente un aumento en la cobertura de personas cotizantes con relación al conjunto de la fuerza de trabajo (la "cobertura de activos"), que, hasta la fecha, todavía cubre a menos de la mitad de la fuerza de trabajo. El incremento en la cobertura de personas de 65 años y más que recibe prestaciones de vejez (la "cobertura de pasivos") obedece principalmente a la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos (Arenas de Mesa, 2019; Mesa-Lago, 2022). Las reformas plantearon también importantes retos relacionados con la desigualdad de género y la suficiencia de las prestaciones, así como con la competencia entre administradoras privadas, los costos administrativos de su gestión (Barr y Diamond, 2008), el rendimiento y las estrategias de inversión, pese a que los fondos de pensiones crecieron en términos absolutos[3] (Mesa-Lago, 2022). A ello se suma el prolongado costo fiscal que ha tenido la transición de los sistemas de reparto a los esquemas de capitalización individual[4] (Arenas de Mesa, 2019; Mesa-Lago, 2022).

Estas limitaciones hicieron que al menos ocho países de América Latina iniciaran un segundo ciclo de reformas a partir de 2008. Hasta 2018, esto había ocurrido también en 13 países de Europa Oriental y la antigua Unión Soviética entre 2007 y 2017 (Ortiz et al., 2019), y continuó en la región hasta 2025[5]. Las reformas implementadas en estos países muestran una tendencia hacia el fortalecimiento de

1 La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 2007 estableció dicho modelo también para los trabajadores afiliados al Instituto.

2 En el capítulo, se caracteriza a los modelos integrados como aquellos que introducen los siguientes elementos en regímenes sustitutivos o paralelos: i) aportes públicos de rentas generales para incrementar los niveles de suficiencia; ii) mecanismos redistributivos en el componente contributivo que integran, en la mayoría de los casos, la administración pública y privada, o, iii) sistemas contributivos y no contributivos en articulación (Arenas de Mesa, 2019). En los modelos paralelos integrados, los sistemas de reparto y los esquemas de capitalización individual mantienen su competencia, pero incorporan un elemento transversal de solidaridad en el componente contributivo.

3 De acuerdo con estimaciones realizadas a partir de información de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones sobre Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, los fondos de pensiones (obligatorios) gestionados por administradoras privadas representaban en promedio el 29,8% del producto interno bruto (PIB) en esos países y llegaron a alcanzar el 67% del PIB de Chile en 2024.

4 Las estimaciones correspondientes a Chile muestran que la transición entre esquemas generó un costo fiscal anual promedio del 4,7% del PIB entre 1981 y 1998, que llegaba al 5,7% del PIB al incorporar los costos de los sistemas de pensiones militares (Arenas de Mesa, 2019). El costo de la transición asociado al gasto público del subsistema contributivo civil se estimaba en un 1,7% del PIB en 2017 (Bentancor, 2020).

5 El análisis se basa en CEPAL (2018), Arenas de Mesa (2019), Mesa-Lago (2022), Arenas de Mesa et al. (en prensa), y en la información oficial de los países.

la gestión pública, tanto de su administración como de su financiamiento, y la introducción de mecanismos solidarios en el componente contributivo. Incluyen también políticas para la reducción de las desigualdades de género y la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos (CEPAL, 2018; Arenas de Mesa, 2019). En algunos casos, estas reformas se refuerzan con los cambios paramétricos que se detallan más adelante, tras una breve explicación de las reformas estructurales en el segundo ciclo.

En la Argentina, el sistema de pensiones se transforma otra vez en uno de reparto en 2008, tras haber introducido una primera moratoria previsional en 2005 que permitió acceder a una jubilación a las personas que cumplían con el requisito de edad, pero no el de aportes. Desde 2014, se han implementado una serie de reformas paramétricas orientadas, primero, a incrementar la cobertura, y, después, a avanzar en la sostenibilidad financiera del sistema.

La reforma estructural de 2010 en el Estado Plurinacional de Bolivia estableció el Sistema Integral de Pensiones y tres regímenes, contributivo, semicontributivo y no contributivo (este último de carácter universal). La reforma transfirió la gestión de cuentas individuales de las dos Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP) privadas a la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo. Además, se creó un fondo solidario que financiaba un aporte a las pensiones contributivas bajas —denominado fracción solidaria—, que generó un modelo integrado, y se introdujeron medidas para reducir las desigualdades de género.

La reforma de Chile, en 2008, incorporó mecanismos de solidaridad y una creciente participación del Estado en los componentes contributivo y no contributivo, a través de un esquema que incluía la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario. Asimismo, incorporó diversas medidas, entre ellas algunas orientadas a reducir las desigualdades de género. La capitalización individual se mantuvo como principal componente, y la articulación entre aportes públicos y privados, formas de administración pública y privada, y sistemas contributivo y no contributivo dio lugar a un modelo integrado (Arenas de Mesa, 2019).

En 2022, el esquema de pensiones solidario fue reemplazado por la Pensión Garantizada Universal (PGU). Posteriormente, en 2025, se aprobó una nueva reforma estructural. Esta incrementó la tasa de cotización financiada por los empleadores en 7 puntos porcentuales, que varían de 4,5 puntos porcentuales al inicio hasta 6 puntos porcentuales a la capitalización individual. La reforma también crea un Seguro Social Previsional que se financia con 2,5 puntos porcentuales al inicio y 1 punto porcentual en régimen. Este seguro incluye nuevas prestaciones: el Beneficio por Años Cotizados y la Compensación por Diferencias de Expectativas de Vida para mejorar la suficiencia de las prestaciones y reducir las desigualdades de género en el sistema contributivo. Este seguro lo administra un Fondo Autónomo de Protección Previsional (creado en la reforma), que consiste en un mecanismo de solidaridad contributivo, cuyo financiamiento es en parte transitorio (el Beneficio por Años Cotizados, financiado con 1,5 puntos porcentuales de la nueva cotización, se extinguirá en 30 años y pasará a la capitalización individual). Con ello, solo 1 de los 7 puntos porcentuales de la nueva cotización creada permanece como prestación estable en este componente solidario, por lo que, si bien la reforma mantiene un modelo integrado, otorga una mayor participación al esquema de capitalización individual.

En 2024, Colombia aprobó una reforma que convertía su sistema paralelo en uno mixto. La reforma fortaleció la solidaridad del sistema de pensiones a través de un modelo de cuatro componentes: i) uno solidario no contributivo que creó la Renta Básica Solidaria para personas en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad; ii) otro semicontributivo para trabajadores con aportes insuficientes, financiado con sus aportes y recursos del Estado y administrado por Colpensiones; iii) otro contributivo que combina componentes de reparto y de capitalización individual, y, por último, iv) uno de ahorro voluntario. La reforma incorporó un enfoque de género, étnico y territorial, al introducir medidas específicas para la reducción de las desigualdades. Cabe destacar que la mayor

parte de la reforma entraría en vigor en abril de 2027, mientras que la vigencia de algunos artículos depende de que la Cámara de Representantes corrija algunos aspectos de trámite. No obstante, Colpensiones solicitó a la Corte Constitucional aplazar el inicio de su implementación hasta abril de 2028, por lo que la fecha efectiva de entrada en vigor puede cambiar, según información disponible a septiembre de 2026.

La reforma implementada en 2017 en El Salvador mantuvo el esquema de capitalización individual y creó la Cuenta de Garantía Solidaria, un fondo de ahorro colectivo[6] que financia la pensión mínima y los beneficios para los trabajadores con aportes insuficientes o que agotan sus fondos individuales (por longevidad), por lo que se califica de modelo integrado. También eliminó las tablas de mortalidad diferenciadas según sexo e incrementó la tasa de cotización con cargo al empleador. En diciembre de 2022, una nueva reforma paramétrica aprobada por medio de tres leyes introdujo modificaciones como el incremento de la tasa de cotización con cargo al empleador y de las pensiones por vejez en un 30%, y la reducción de la comisión administrativa de las administradoras de fondos de pensiones, aunque el sistema sigue enfrentando desafíos en materia de sostenibilidad financiera (Superintendencia del Sistema Financiero, 2025).

México inició transformaciones sustantivas en su sistema de pensiones en 2019, al incorporar un régimen de fondos generacionales en la capitalización individual y universalizar su sistema de pensiones no contributivo. En 2020, la reforma estructural incrementó los aportes a la capitalización individual, financiados a través de mayores aportes patronales por cesantía y vejez. Simultáneamente, reforzó los mecanismos de solidaridad en el componente contributivo, al reducir temporalmente el requisito de semanas cotizadas para acceder a la prestación y modificar el monto de la pensión garantizada. Con ello, eleva la cobertura y la suficiencia de las prestaciones, aspecto que se fortalece en la reforma paramétrica de 2024. También mantiene los aportes del Estado, centrados en los trabajadores con menores ingresos. Dado que la Ley del Seguro Social de 1997 y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 2007 establecieron un régimen transitorio que permite de manera provisional a ciertos trabajadores optar por pensionarse en el régimen de reparto, el Estado mantiene también una actividad provisional y sustancial en la etapa pasiva. Todo esto ha dado origen a un modelo integrado.

En 2005, Panamá transformó su sistema de reparto en un sistema mixto al incorporar la capitalización individual. En 2025, con el fin de fortalecer la sostenibilidad financiera del sistema, la reforma estructural estableció un Fondo Único Solidario, bajo la gestión de la Caja de Seguro Social, que administra los fondos de los subsistemas en extinción (de reparto y mixto) y del naciente Sistema Único de Capitalización con Garantía Solidaria. Este último integra un componente solidario no contributivo que concede pensiones mínimas a las personas con baja capacidad contributiva, y un componente contributivo de capitalización solidaria, lo que da origen a un modelo que puede ser clasificado como de capitalización colectiva.

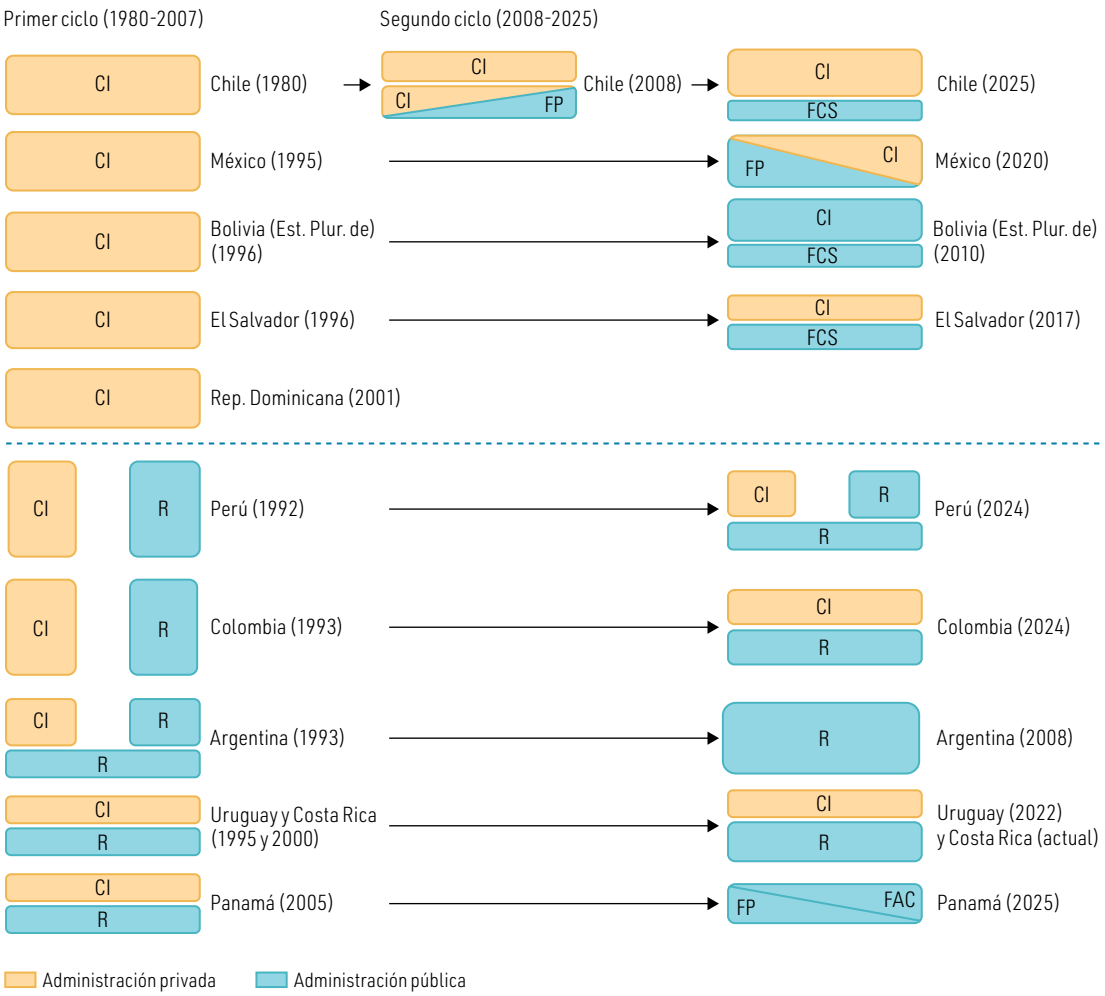
La reforma estructural del Perú de 2024 mantuvo la competencia entre los regímenes público y privado, transformó el sistema de reparto del Sistema Nacional de Pensiones en uno de cuentas nocionales y habilitó el traspaso de fondos entre el Sistema Nacional y el Sistema Privado de Pensiones. Además, creó un régimen semicontributivo para trabajadores de bajos ingresos y aportes insuficientes, expandió su sistema de pensiones no contributivo en términos de cobertura y montos, y creó un componente voluntario y una modalidad complementaria. Asimismo, introdujo medidas para reducir las desigualdades de género. Por ello, se define como un modelo paralelo integrado.

En síntesis, en cuatro de los cinco países que adoptaron reformas sustitutivas —Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, El Salvador y México—, se implementaron reformas estructurales que han matizado el peso del componente de capitalización individual y han otorgado mayor peso a la administración pública e introducido mecanismos de solidaridad para elevar los niveles de suficiencia del sistema, en especial para quienes se encuentran en una situación más desfavorable, con financiamiento

[6] En esquemas con capitalización colectiva, los aportes previsionales se acumulan en una cuenta o fondo común para su inversión, lo que permite diversificar riesgos, reducir los costos de operación y generar prestaciones colectivas gracias a la rentabilidad de los recursos capitalizados.

público o privado en el componente contributivo[7]. En los casos de México (2020) y Chile (2025), se incrementan los aportes a los esquemas de capitalización individual y, de manera complementaria, se introducen fórmulas para fortalecer el papel del Estado en la administración o el financiamiento y para avanzar en la solidaridad de los sistemas. Los demás países que incorporaron la capitalización individual en otros modelos durante el primer ciclo de reformas (de 1980 a 2007) profundizaron también la tendencia de aumento de la solidaridad y la participación pública durante el segundo ciclo de reformas (de 2008 a 2025). En el diagrama II.1 se resumen las transformaciones en los modelos de los sistemas de pensiones descritas. La tendencia a incluir mecansimos de solidaridad, gestionados por el sector público, se refleja en celeste en el segundo ciclo de reformas, frente a las del primer ciclo, donde predomina la capitalización individual, gestionada mayoritariamente por el sector privado.

Diagrama II.1
América Latina: modelos resultantes de los dos ciclos de reformas en el componente contributivo, 1980-2007 y 2008-2025[a]



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Libros de la CEPAL (159) (LC/PUB.2019/19-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
Nota: C.I. = capitalización individual, F.A.C. = fondo de ahorro colectivo, F.C.S = fondo contributivo solidario (genérico), F.P. = financiamiento público y R = reparto.
[a] En el segundo ciclo, se incluye a Costa Rica y al Uruguay por las reformas paramétricas que implementaron.

[7] En la República Dominicana, el modelo sustitutivo instaurado por la Ley núm. 87-01 de 2001 empezó a funcionar en 2003. Es previsible que, hacia 2033, se cuente con más datos sobre sus resultados. Apella y Zunino (2025) proyectan que cerca del 20% de los trabajadores lograrán cumplir con el mínimo de cotizaciones requerido para acceder a la pensión de vejez.

Gran parte de estas reformas incluyen también medidas dirigidas a reducir las desigualdades de género y ampliar el acceso a los trabajadores independientes. Además, algunas incluyen mecanismos para reducir las desigualdades étnicas, raciales o territoriales (Colombia y México). Panamá y el Perú incorporan modelos novedosos en sus sistemas de pensiones: la capitalización colectiva y las cuentas nocionales, respectivamente. Así, estas reformas amplían la diversidad de modelos previsionales resultantes del primer ciclo de reformas estructurales en la región.

Tras más de cuatro décadas de reformas de los sistemas de pensiones, la mitad de los países de América Latina mantienen sus sistemas públicos de reparto[8]. Estos sistemas presentan niveles de suficiencia de las prestaciones superiores a los de los esquemas de capitalización individual (véase la sección B.3), con un gasto administrativo promedio inferior. Sin embargo, persisten retos relacionados con el principio de unidad e igualdad en el trato, así como con el mayor gasto público, en comparación con los esquemas de capitalización individual (véase la sección B.4), y la sostenibilidad financiera, como revela el análisis de las proyecciones relativas al agotamiento de las reservas técnicas y su balance financiero, entre otros indicadores. Por otra parte, en todos los modelos previsionales, se constata la evolución dispar de los retornos del mercado de capitales, tanto en la capitalización individual como en la colectiva, esta última, en los sistemas de reparto. Esto confirma que la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones es un desafío transversal de los modelos previsionales que se debe enfrentar de manera prioritaria en un contexto de profundas transformaciones (Mesa-Lago, 2026).

En un análisis del segundo ciclo de reformas en América Latina (2008-2025), se encontraron 35 reformas paramétricas en 16 países dirigidas a fortalecer la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. En el cuadro II.2, se puede observar que, en su mayoría, han afectado a los sistemas de reparto y se han centrado en la base de cálculo, al extender el período salarial; en la tasa de contribución, al modificar la fórmula de cálculo y reajuste, y la tasa de aporte (en parte para mejorar los montos mínimos y crear nuevas modalidades de acceso), y en la edad de jubilación, al aumentar la edad de jubilación o eliminar la opción de retiro anticipado.

Cuadro II.2
América Latina (16 países): reformas paramétricas de los sistemas de pensiones contributivos en el segundo ciclo de reformas, según modelo, 2008 a 2025[a]

País	Reformas paramétricas	
	Año	Modelo
Argentina	2008, 2014, 2017, 2020, 2023 y 2024	Reparto
Brasil	2015 y 2019	
Cuba	2009, 2020 y 2024	
Ecuador	2015	
Guatemala	2010, 2019 y 2021	
Honduras	2024	
Nicaragua	2013 y 2019	
Paraguay	2024	
Colombia	2008	Paralelo
Perú	2012, 2016	

[8] Estos países son la Argentina, el Brasil, Cuba, el Ecuador, Haití, Guatemala, Honduras, el Paraguay, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela.

País	Reformas paramétricas	
	Año	Modelo
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2013, 2017 y 2024	Integrado
Chile	2019	
El Salvador	2022	
México	2024	
Costa Rica	2016, 2017, 2019 y 2021	Mixto
Uruguay	2008, 2017 y 2023	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Libros de la CEPAL (159) (LC/PUB.2019/19-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe, e información oficial de los países.

[a] En los sistemas de pensiones, algunas reformas paramétricas se aplican sobre sus subsistemas. En el cuadro se consideran, no obstante, las reformas dirigidas al conjunto de la población.

Cabe destacar que Costa Rica y el Uruguay —que reformaron su sistema de pensiones y lo convirtieron en uno mixto en el primer ciclo—, aunque no implementaron reformas estructurales en el segundo ciclo, sí aplicaron reformas paramétricas. En Costa Rica, las reformas de 2016 y 2017 pretendían elevar la sostenibilidad financiera del sistema, lo que se reforzó aún más en 2019, con el incremento gradual de las tasas de contribución, y en 2021, con la modificación de la base de cálculo de las pensiones y de las condiciones de acceso a la pensión por vejez, al eliminar la pensión por vejez anticipada para los hombres y elevar la edad y los requisitos de cotización para el retiro anticipado de las mujeres. En el Uruguay, la reforma de 2008 también iba dirigida a reducir las desigualdades de género y, en 2023, entre otras medidas, se estableció un sistema de distribución obligatoria de los aportes por franjas de ingreso, que universalizó el acceso de los sectores de bajos ingresos a las administradoras privadas, se formalizó el pilar no contributivo y se creó un régimen semicontributivo que complementa las pensiones no contributivas.

Un elemento central en el análisis de los sistemas de pensiones en la región es la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos, ya que constituye la principal transformación del sistema de protección social en lo que va del siglo (Arenas de Mesa y Robles, 2024) (véase el diagrama II.2).

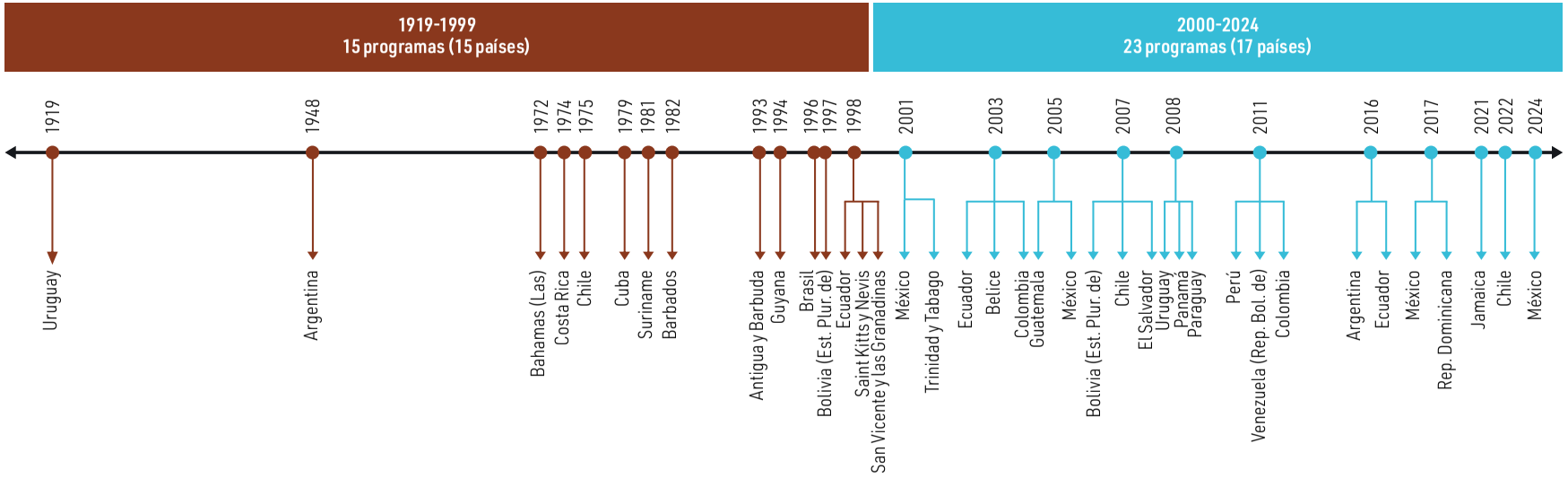
Un análisis de los 33 países de América Latina y el Caribe (Arenas de Mesa y Robles, 2024) puso de manifiesto que, entre 1919 y 1999, se crearon 15 programas en 15 países que, en su mayoría, se caracterizaban por tener una cobertura reducida en términos de población. Entre 2000 y 2025, se crearon o reformaron 23 programas en 17 países. Así, la región pasó de 15 países con sistemas de pensiones no contributivos en 2000 a 28 en 2025[9]. Solo Granada, Haití, Honduras, Nicaragua y Santa Lucía carecen de estos sistemas.

Existe gran heterogeneidad en los criterios de acceso, los montos de las prestaciones y los mecanismos de implementación de los sistemas de pensiones no contributivos. Algunos programas forman parte de los sistemas nacionales de pensiones, se han creado en el marco de sus reformas y los administran instituciones previsionales o los Ministerios de Trabajo, lo que favorece su articulación con los regímenes contributivos. En otros casos, dependen de los Ministerios de Desarrollo Social o Salud, o de organismos equivalentes (Rofman et al., 2013; Arenas de Mesa y Robles, 2024). Asimismo, si bien predominan los programas centrados en criterios socioeconómicos, varios países avanzan hacia modelos universales o cuasiuniversales mediante la ampliación del acceso y, en algunos casos, la mejora de la suficiencia de las prestaciones. En América Latina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Paraguay y México y, en el Caribe, Guyana y Suriname (véase el recuadro II.1) avanzan en esta dirección.

[9] Se incluye Dominica, que cuenta con un sistema de pensiones no contributivo sobre el que no hay disponible información más detallada.

Diagrama II.2

América Latina y el Caribe (27 países): creación o reforma de los sistemas de pensiones no contributivos, 1919-2025



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de *Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe*. https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio, e información administrativa de los países.

Nota: No se incluye Dominica por falta de información.

Recuadro II.1

El papel de los sistemas de pensiones no contributivos en el Caribe

En los países y territorios del Caribe, los sistemas nacionales de seguros, que también se denominan seguridad social, constituyen la principal fuente de ingresos por pensiones para los trabajadores del sector formal, si bien los regímenes específicos del sector público y del sector privado también contribuyen a la cobertura de las pensiones. Conscientes de que una parte significativa de la población no tiene acceso a los sistemas de pensiones contributivos, la mayoría de los países han reformado sus sistemas de pensiones para incluir algún tipo de pensión no contributiva para la vejez. Jamaica y Dominica lo han hecho más recientemente, en 2021 y 2014, respectivamente. Estas pensiones no contributivas a veces son administradas por organismos nacionales de la seguridad social o se gestionan a través de programas independientes. En Granada y Santa Lucía, donde aún no se ha implantado una pensión de vejez no contributiva, los programas generales de asistencia social pueden ofrecer cierto apoyo a las personas mayores.

A diferencia de las pensiones contributivas, las pensiones no contributivas (o pensiones sociales) suelen ofrecer la misma suma fija a todos los destinatarios que cumplen los requisitos. El importe de estas pensiones suele ser considerablemente inferior al de las pensiones contributivas y, en muchos casos, se sitúa por debajo del umbral nacional de pobreza. Trinidad y Tabago y Guyana son los únicos países en los que la pensión no contributiva se sitúa muy por encima del umbral nacional de pobreza.

Estos dos países, junto con Suriname, cuentan con los sistemas de pensiones no contributivos mejor financiados. Las pensiones en Guyana y Suriname son universales, lo que significa que pueden acceder a ellas todas las personas que cumplan los requisitos pertinentes de ciudadanía y residencia, incluidas aquellas que perciban otros ingresos por pensión. En Guyana, las personas mayores de 65 años tienen derecho a una pensión. En Suriname, las personas mayores de 60 años tienen derecho a una pensión, aunque su cuantía es considerablemente inferior a la de Guyana. El Gobierno de Guyana aumentó el importe de la pensión no contributiva de 19.000 dólares de Guyana (90 dólares de los Estados Unidos) al mes en 2017 a 41.000 dólares de Guyana (196 dólares de los Estados Unidos) al mes en 2025. Este incremento fue más de cuatro veces superior al aumento del índice de precios al consumidor durante el mismo período. Suriname, por el contrario, ha atravesado varios períodos de elevada inflación y, a pesar del aumento en las pensiones y de la introducción de pagos complementarios, el valor real de la pensión universal ha disminuido y sigue estando muy por debajo del umbral de pobreza.

El Gobierno de Trinidad y Tabago también destina una importante dotación económica al sistema de pensiones no contributivo del país. Se trata de una prestación sujeta a la verificación de recursos, en lugar de ser universal, pero actualmente la perciben alrededor del 60% de las personas de 65 años y más. Ofrece una pensión muy por encima del umbral nacional de pobreza y, de hecho, de un valor similar al de las pensiones que se conceden a través del sistema contributivo del país. La mayoría de los demás sistemas de pensiones no contributivos no están tan bien financiados. Se conceden exclusivamente en función de los recursos, cubren a un porcentaje mucho menor de personas mayores y, por lo general, ofrecen pensiones muy por debajo del umbral nacional de pobreza.

Otros países, entre ellos Antigua y Barbuda, Barbados y Saint Kitts y Nevis, también han logrado una cobertura casi universal, gracias principalmente a sus sólidos sistemas contributivos, que dan cobertura a una gran parte de la población. Por el contrario, en países como Belice, Jamaica, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía, la cobertura de las pensiones contributivas sigue siendo relativamente baja, ya que alrededor de la mitad de las personas mayores, o menos, perciben pensiones contributivas. Si a esto le sumamos unas prestaciones no contributivas muy limitadas, el resultado es que una proporción significativa de personas mayores se queda sin ningún tipo de ingresos por pensión.

Para garantizar unas pensiones adecuadas para todos, debería ampliarse la cobertura contributiva mediante la incorporación gradual de los trabajadores del sector informal a través de intervenciones específicas para cada sector. Al mismo tiempo, deberían reforzarse los sistemas de pensiones no contributivos para garantizar unos ingresos mínimos a todas las personas mayores y ampliar la cobertura, y reducir así la brecha entre las pensiones no contributivas y las contributivas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información de los países y de Quashie, N. y Jones, F. (2023). The ageing Caribbean: 20 years of the Madrid Plan of Action. *Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe* (111) (LC/TS.2022/225-LC/CAR/TS.2022/5). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

El Estado Plurinacional de Bolivia fue el primer país de la región en establecer un sistema de pensiones no contributivo con orientación universal. En 1997, se creó el Bono Solidario (Bonosol), financiado a través de las utilidades procedentes de la privatización de las empresas públicas. En 2008, fue reemplazado por la Renta Dignidad, que estaba incorporada en la reforma previsional y financiada a través de los recursos provenientes del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH). La Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo administra el sistema de pensiones no contributivo y la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros supervisan su funcionamiento.

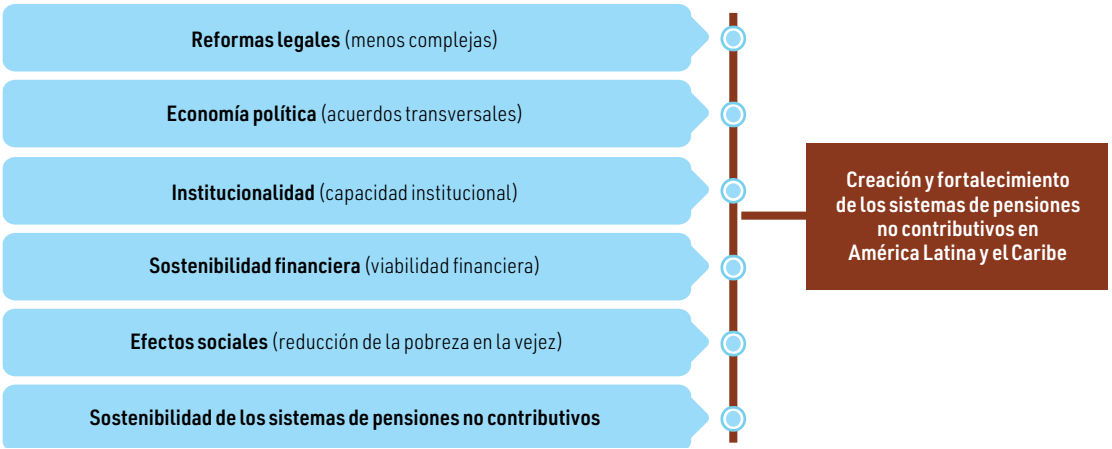
En Chile, la reforma previsional de 2008 sustituyó la Pensión Asistencial (PASIS), creada en 1975 y centrada en las personas mayores en situación de pobreza, por el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), que amplió la cobertura al 60% de las personas de 65 años y más de menores ingresos. En 2022, la Pensión Garantizada Universal (PGU) remplazó el Sistema de Pensiones Solidarias y extendió la cobertura a las personas que no formaban parte de un grupo familiar perteneciente al 10% de mayores ingresos. La administra el Instituto de Previsión Social (IPS), bajo la dirección del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y la fiscalización y supervisión de la Superintendencia de Pensiones.

En el Paraguay, la Pensión Alimentaria, creada en 2009, se sustituyó en 2024 por la Pensión Universal para las Personas Adultas Mayores, que amplía significativamente su cobertura poblacional. Actualmente, la implementación del sistema está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.

Finalmente, México ha seguido una trayectoria de expansión que combina iniciativas subnacionales y nacionales dirigidas a la cobertura universal. El proceso se inició con la Pensión Alimentaria de la Ciudad de México en 2001. Esta, que se concibió como una prestación individual, universal e incondicional, alcanzó rápidamente la cobertura de todas las personas mayores de la ciudad, y se reconoció como un derecho mediante legislación local en 2003. Paralelamente, el gobierno federal desarrolló una serie de programas específicos, en particular, el Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales (2003), el Programa 70 y Más (2007) y la Pensión para Adultos Mayores (2013), que evolucionó a medida que aumentaba la experiencia de la Ciudad de México en esta materia. Este proceso concluyó en 2018 con la creación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, pero se consolidó con la reforma constitucional de 2020, que reconoció la pensión no contributiva como un derecho, y, en 2021, con la reducción de la edad de acceso a 65 años. Actualmente, la Secretaría de Bienestar se encarga de administrar el sistema y continúa ampliando su alcance mediante nuevas prestaciones dirigidas a grupos específicos, como la Pensión Mujeres Bienestar para las mujeres mayores de 60 a 64 años.

La trayectoria de los sistemas de pensiones no contributivos obedece a diversos factores, entre ellos, los desafíos que enfrentan los sistemas de pensiones contributivos en la región; la mayor facilidad de creación y expansión en comparación con los sistemas contributivos, para los cuales son necesarias reformas legales más complejas; una economía política que ha facilitado los acuerdos transversales para ampliar la cobertura y suficiencia de sus prestaciones, y una institucionalidad fortalecida. Además, estos sistemas exigen menos esfuerzos fiscales y tienen impactos sociales positivos probados, en especial, en la reducción de la pobreza en la vejez (Arenas de Mesa y Robles, 2024) (véase el diagrama II.3). Esta expansión precisa también la articulación y el fortalecimiento de los sistemas de pensiones contributivos, sobre todo si se tiene en cuenta que registran mayor suficiencia de las prestaciones (véase el apartado B.2) y tienen más repercusión en la reducción de la pobreza y la desigualdad (véase el capítulo I).

Diagrama II.3
América Latina y el Caribe: factores que explican la expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos



Fuente: Arenas de Mesa, A. y Robles, C. (Eds.). (2024). *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*. Libros de la CEPAL (164) (LC/PUB.2024/6-P/-*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

B. El desafío de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones

Pese a las sucesivas reformas previsionales, los sistemas de pensiones siguen presentando déficits sustanciales en materia de cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera. Los sistemas de pensiones no contributivos han permitido reducir estas brechas, pero es necesario realizar mayores esfuerzos para fortalecer la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Si bien una serie de factores exógenos, como el acelerado envejecimiento, el alto grado de informalidad laboral y las restricciones fiscales, afectan la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, el diseño de estos también determina sus resultados. Un ejercicio de simulación del efecto de las crisis financieras y laborales en la suficiencia de las prestaciones revela que los sistemas de reparto y mixtos ofrecen mejores tasas de reemplazo que los esquemas de capitalización individual, de acuerdo con distintos supuestos de densidad de cotización. En cuanto a la sostenibilidad financiera, se presenta una serie inédita de gasto público en pensiones para América Latina que muestra su aumento entre 2014 y 2024, con una proyección al alza como consecuencia del efecto del acelerado envejecimiento poblacional. Finalmente, en la sección se muestra que es posible lograr un mayor impacto en la reducción de la pobreza y las desigualdades en la vejez con incrementos graduales de la cobertura y la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos.

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones es la capacidad que tienen dichos sistemas para mantener sus compromisos de cobertura y suficiencia de las prestaciones para las generaciones presentes y futuras en un ambiente de sostenibilidad financiera. Para afrontar el desafío de la sostenibilidad, es preciso encontrar el equilibrio entre cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera. Para ello, ninguna de estas dimensiones debe suponer un riesgo para las demás (Arenas de Mesa, 2019).

Entre los principales desafíos que se enfrentan para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, figuran, por un lado, el acelerado envejecimiento poblacional (véase el recuadro II.2) (CEPAL, 2026b), y, por otro, el alto grado de informalidad laboral. El examen de las dimensiones de la sostenibilidad es fundamental para anticipar los desafíos de los sistemas de pensiones y determinar en qué ámbitos es necesario diseñar e implementar políticas públicas, ajustes paramétricos o reformas estructurales[10].

Recuadro II.2

Envejecimiento y transición demográfica en América Latina y el Caribe

La alta proporción de personas de 65 años y más de la población total plantea importantes desafíos en materia de protección social, como el de los sistemas de pensiones.

En América Latina y el Caribe, la transición demográfica empezó en los años treinta con un descenso importante y sostenido de la mortalidad debido principalmente a la disminución del número de muertes provocadas por enfermedades infecciosas, parasitarias y respiratorias entre la población infantil (Arriaga y Davis, 1969). Además, la fecundidad empezó a descender de manera sostenida en la región alrededor de 1960[a] (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2025). La transición de la mortalidad y de la fecundidad se ha producido a un ritmo más acelerado en la región que en otras partes del mundo; de ahí la velocidad del envejecimiento poblacional. Se estima que, en Europa, el aumento de la proporción de personas de 65 años del 10% al 20% de la población tuvo lugar a lo largo de 55 años, de 1968 a 2023 (Naciones Unidas, 2024). Sin embargo, según las proyecciones, en América Latina y el Caribe, esa transformación ocurrirá en solo 28 años, de 2025 a 2053. Como resultado, los países de la región dispondrán de un plazo bastante más corto para adaptarse al envejecimiento poblacional.

En muchos países se ha modificado la forma clásica de la pirámide poblacional, que ha adquirido una base más estrecha y un vértice más amplio, debido a la menor proporción de jóvenes y al aumento relativo de la cantidad de personas mayores. Además de estos cambios en la distribución por edades, ha crecido significativamente la población de 65 años y más y se espera que su tamaño se duplique en los próximos 25 años, de 67 millones a 137 millones de personas entre 2025 y 2050. Esto supondrá un aumento de su participación del 10,2% al 18,9% de la población total, lo que generará una mayor demanda en los sistemas de pensiones.

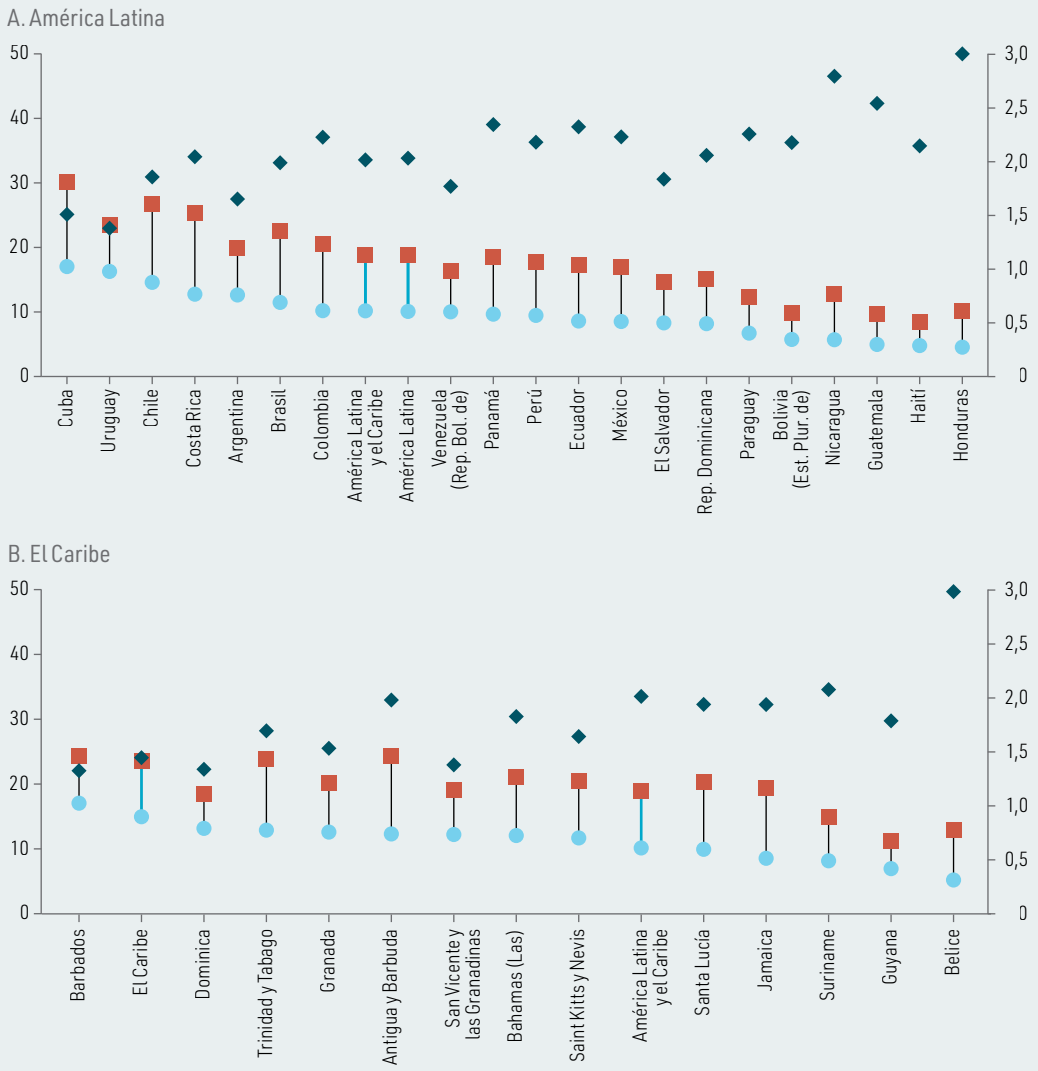
En el siguiente gráfico, se puede observar un claro proceso de envejecimiento poblacional en los países de la región, aunque con intensidad y velocidad diferentes. En 2025, en 15 de los 33 países de América Latina y el Caribe, entre el 5% y el 10% de la población tenía 65 años y más, mientras que, en otros 15, ya se registraban valores superiores al 10%. En el otro extremo, Guatemala, Haití y Honduras registraron valores inferiores al 5% en 2025. Para 2050, se proyecta que todos los países de la región tendrán una población de 65 años y más superior al 10% de la población total, salvo Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala y Haití, donde este grupo de edad representaría el 9,8%, el 9,6% y el 8,4%, respectivamente.

En el gráfico se presenta también la razón de la población de 65 años y más en 2050 respecto a 2025. Este indicador refleja el aumento potencial de la demanda de los sistemas de pensiones. En 2050, en América Latina, se proyecta que la proporción de este grupo de población será el doble que en 2025, mientras que, en el Caribe, se espera que sea un 46% mayor.

Según las proyecciones, en 2050, la población de 65 años y más, como mínimo, se duplicará con relación a 2025 en un número significativo de países analizados (16 de 33). Los países pueden agruparse en tres categorías: i) países donde el aumento será de hasta un 60% en 2050 (seis países), en su mayoría aquellos que en 2025 presentan una proporción superior al 15% de personas de 65 años y más; ii) países donde el incremento de este grupo de población se situará entre un 65% y un 99% del observado en 2025 (11 países), y iii) países donde la población de 65 años y más alcanzará, como mínimo, el doble de su tamaño en 2025 (16 países).

[10] Se puede consultar un análisis más detallado de las consideraciones metodológicas de los indicadores incorporados en el capítulo y sus resultados a nivel de país en Arenas de Mesa et al. (en prensa).

América Latina y el Caribe (33 países): porcentaje de la población de 65 años y más en 2025 y 2050, y razón de la población de 65 años y más en 2050 respecto a 2025



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo: revisión 2024*. https://www.cepal.org/es/pagina/estimaciones-proyecciones-archivos-excel, y Naciones Unidas. (2024). *World Population Prospects 2024*. https://population.un.org/wpp/.

En resumen, en los países que en 2025 ya presentan una estructura demográfica más envejecida, es decir, con una mayor proporción de personas de 65 años y más, se espera un crecimiento relativo menor de esta población hacia 2050. Sin embargo, los países menos envejecidos en la actualidad enfrentarán, en apenas 25 años, un aumento de más del doble de la población de 65 años y más en la mayoría de los casos.

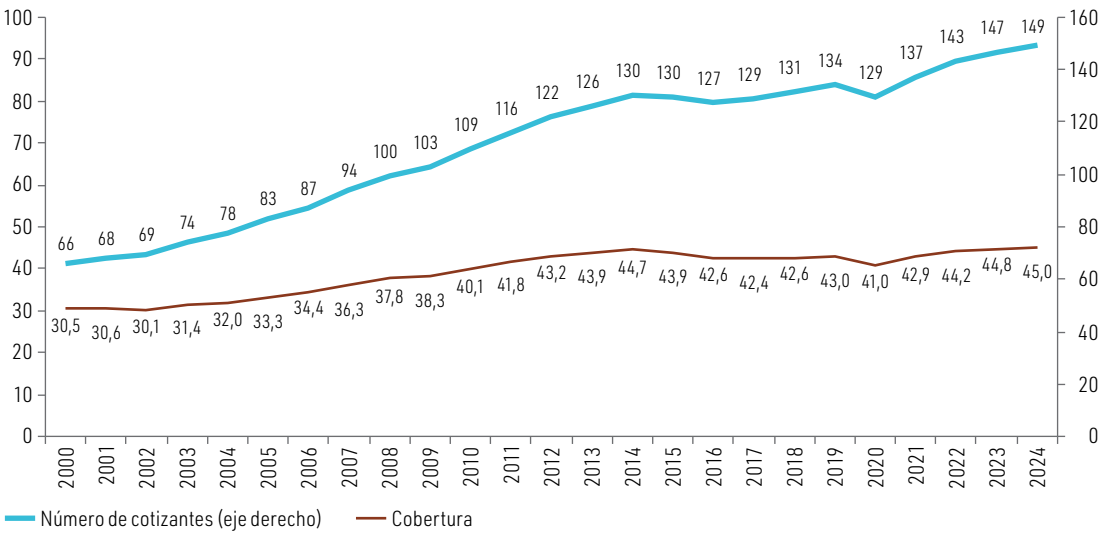
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Arriaga, E. E. y Davis, K. (1969). The pattern of mortality change in Latin America. *Demography*, *6*(3), 223-242. https://doi.org/10.2307/2060393; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (en prensa). *Tercer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Observatorio Demográfico, 2025. América Latina y el Caribe ante la baja fecundidad: tendencias y dinámicas emergentes* (LC/PUB.2025/19-P); Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Observatorio Demográfico, 2024. Perspectivas poblacionales y cambios demográficos acelerados en el primer cuarto del siglo XXI en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2024/22-P); Naciones Unidas. (2024). *World Population Prospects 2024*. https://population.un.org/wpp/; Pérez Brignoli, H. (2022). *América Latina en la transición demográfica (1800-2050)*. Teseo.

[a] En la Argentina, Cuba y el Uruguay, se observó una transición más temprana, ya que el descenso de la fecundidad y la mortalidad se produjo a partir de finales del siglo XIX (Pérez Brignoli, 2022).

1. La cobertura de activos y pasivos en los sistemas de pensiones crece en la región, pero de manera muy heterogénea

De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, a partir de la información administrativa de los países, la cobertura de personas cotizantes sobre la fuerza de trabajo (cobertura de activos) en 17 países de América Latina se ha expandido del 30,5% en 2000 al 45% en 2024, al pasar de 66 a 149 millones de personas en ese período (véase el gráfico II.1). El 55% de la fuerza de trabajo, lo que equivale a 182 millones de personas, carecía de esta cobertura en 2024. Entre 2014 y 2024, la cobertura se mantuvo estancada, con una variación de solo 0,3 puntos porcentuales, lo que apunta a la necesidad de diseñar nuevas fórmulas para ampliarla. Ese estancamiento coincide con el de la productividad laboral regional, que, tras crecer de forma sostenida entre 1991 y 2013, retrocedió durante la última década (CEPAL, 2026b). Esto pone de manifiesto las limitaciones de la estructura productiva para generar empleo formal, lo que opera como un techo para la expansión de la cobertura contributiva.

Gráfico II.1
América Latina (17 países)[a]: promedio ponderado de la cobertura de activos del sistema de pensiones y número total de cotizantes, 2000-2024
(En porcentajes de la fuerza de trabajo y millones de personas)



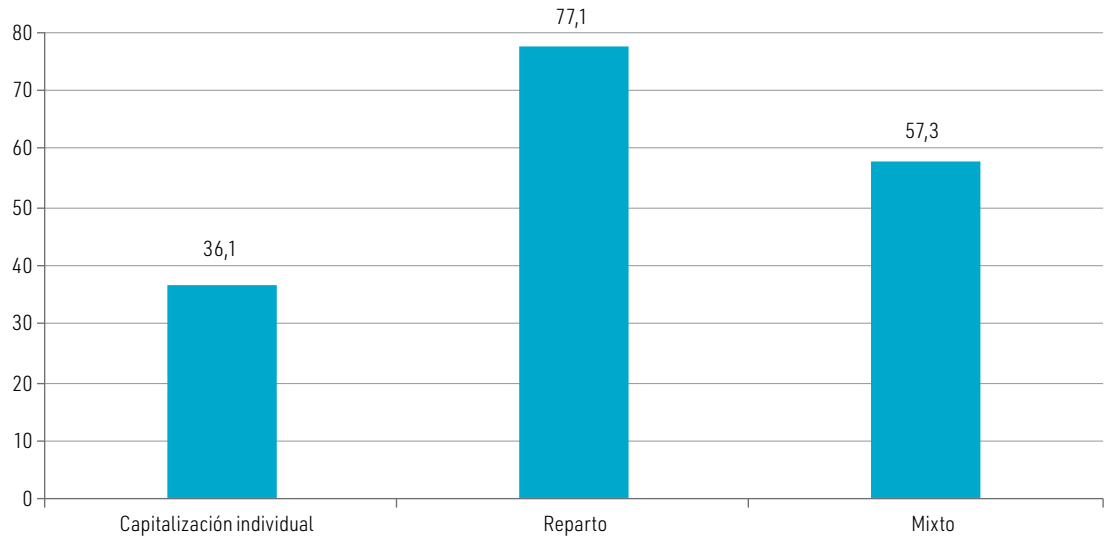
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de datos administrativos de los países, y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo: revisión 2024*. https://www.cepal.org/es/pagina/estimaciones-proyecciones-archivos-excel.

[a] Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Los países que cuentan con un sistema con componente público, de reparto y mixto, presentan en promedio una cobertura de activos del 77,1% y 57,3%, respectivamente, por lo que superan los niveles de cobertura de los países que cuentan con esquemas de capitalización individual (36,1%) (véase gráfico II.2).

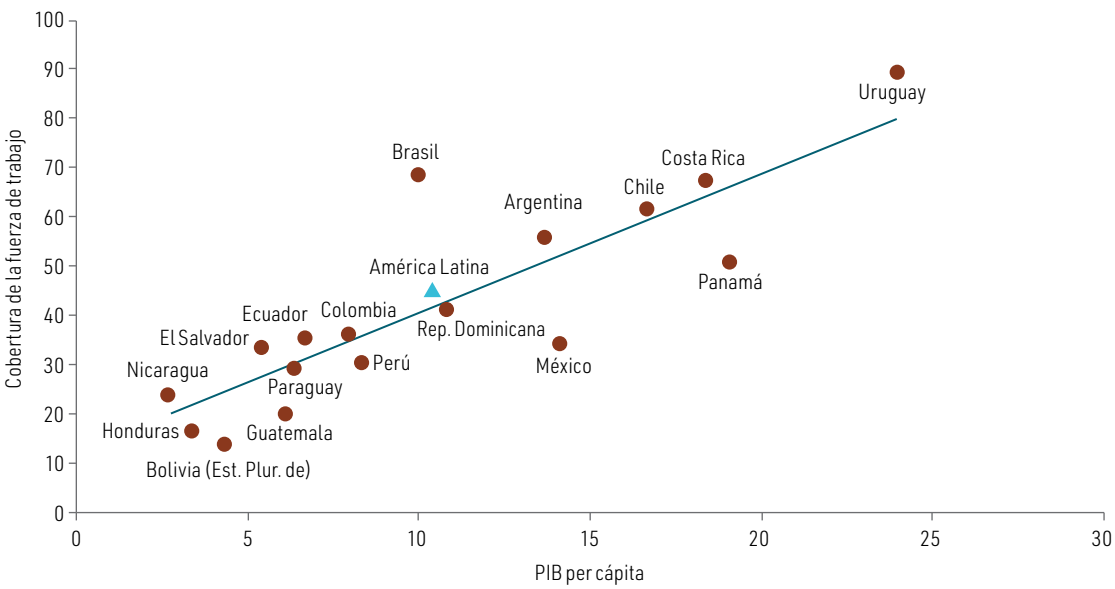
Al analizar la distribución de resultados por país en 2024 y su vínculo con el PIB per cápita, se puede apreciar una relación positiva entre ambas variables. Esto indica que existe una conexión entre los niveles de desarrollo de los países y la incorporación de estrategias que mejoran la cobertura de activos, lo cual constituye un aspecto fundamental en un escenario de creciente presión sobre los sistemas de pensiones (véase el gráfico II.3).

Gráfico II.2
América Latina (17 países)[a]: cobertura de activos, según tipo de sistema de pensiones, 2024
(En porcentajes de la fuerza de trabajo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de datos oficiales de los países.
[a] Los países incluidos son: con capitalización individual, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, El Salvador, México y la República Dominicana; con sistemas de reparto, la Argentina, el Brasil, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay, y con sistemas mixtos, Colombia, Costa Rica, Panamá, el Perú y el Uruguay.

Gráfico II.3
América Latina (17 países)[a]: relación entre la cobertura de activos y el producto interno bruto (PIB) per cápita, 2024
(En porcentajes y miles de dólares corrientes de 2024)

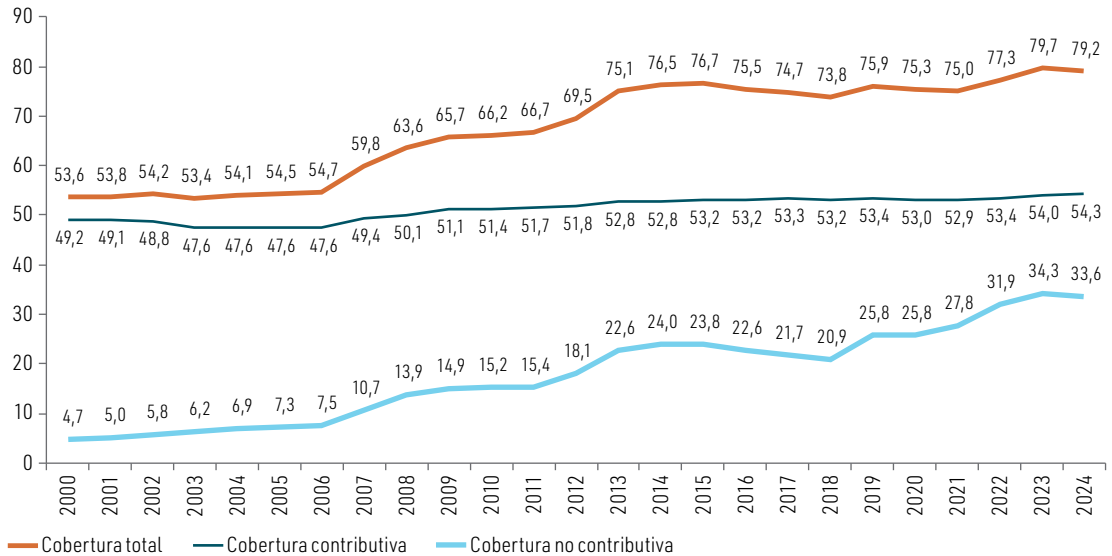


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de datos administrativos de los países, y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo: revisión 2024*. https://www.cepal.org/es/pagina/estimaciones-proyecciones-archivos-excel.
[a] Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Por su parte, la cobertura de pasivos, es decir, la proporción de personas de 65 años y más cubierta por los sistemas de pensiones, en 26 países de América Latina y el Caribe aumenta considerablemente en el período 2000-2024, del 53,6% al 79,2%. Esto equivale a un incremento de 25,6 puntos porcentuales, de 15,1 a 50,9 millones de personas mayores cubiertas. En 2024, 13,4 millones de personas mayores carecían de cobertura. Dicho incremento en la cobertura de pasivos se explica fundamentalmente por la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos, que aumentan cerca de 29 puntos porcentuales en el período, frente a un aumento de la cobertura contributiva de solo 5,1 puntos porcentuales (véase el gráfico II.4).

Gráfico II.4

América Latina y el Caribe (26 países)[a]: cobertura de pasivos contributiva, no contributiva y total[b], 2000-2024
(En porcentajes de la población de 65 años y más)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de *Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe*. https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Estimaciones y proyecciones de la población: revisión 2024*. https://www.cepal.org/es/pagina/estimaciones-proyecciones-archivos-excel, y Naciones Unidas. (2024). *World Population Prospects 2024*. https://population.un.org/wpp/.

[a] En el cálculo del promedio ponderado, se incluyen los siguientes países sobre los que se dispone de información en el período considerado: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tabago y Uruguay.

[b] La cobertura de pasivos total en algunos países no es equivalente a la suma de la cobertura de pasivos contributiva y la cobertura de pasivos no contributiva, debido a que hay destinatarios que pueden recibir simultáneamente ambas pensiones.

Entre 2000 y 2024, la cobertura total de personas de 65 años y más en América Latina aumentó del 53,6% al 79,3% y, en el Caribe, del 30,3% al 73,7%[11]. Sin embargo, la contribución de la cobertura no contributiva a la cobertura total varía entre países (véanse los gráficos II.5A y II.5B). En países con una alta cobertura contributiva, superior al 75% de los pensionados, como en la Argentina, el Brasil y el Uruguay, los sistemas de pensiones no contributivos han permitido reducir a menos del 11% la proporción de personas mayores que permanece sin acceso a pensiones. Por otra parte, en los países con elevados niveles de cobertura no contributiva, como Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, México y el Paraguay, la cobertura total superó el 90% en 2024. En los restantes países de América Latina, persisten brechas de cobertura superiores al 40% de la población mayor, por lo que existe un gran potencial de ampliación de los sistemas de pensiones no contributivos.

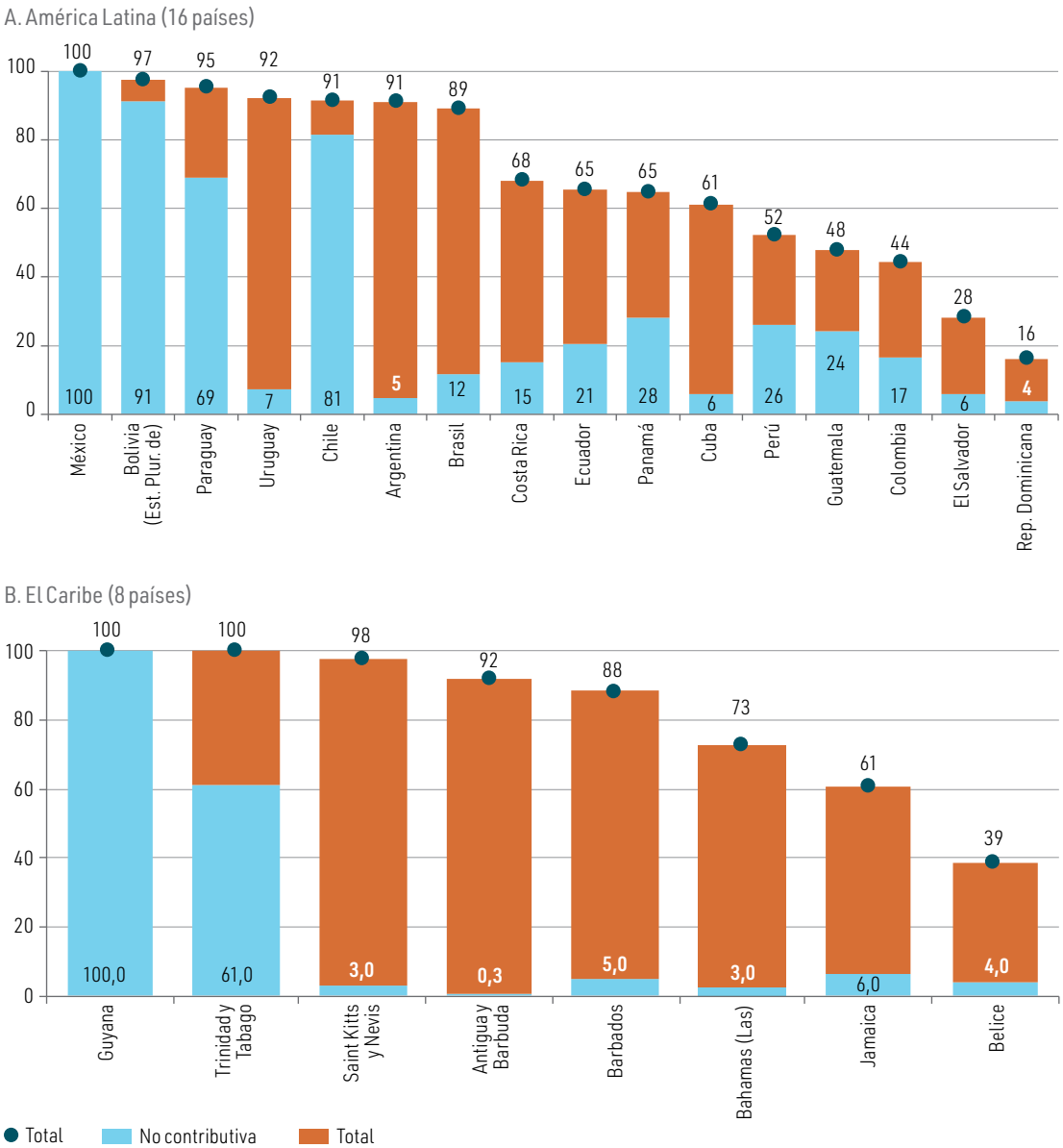
[11] Se consideran los siguientes países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tabago y Uruguay (véase el gráfico II.4).

En el Caribe, los sistemas de pensiones no contributivos de Guyana y Suriname han permitido alcanzar una cobertura universal, mientras que, en Antigua y Barbuda, Barbados, Saint Kitts y Nevis y Trinidad y Tabago, la cobertura contributiva permite llegar a coberturas superiores al 88%. Entre 2000 y 2024, la cobertura total aumentó especialmente en Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago, Santa Lucía y Antigua y Barbuda. A partir de la información disponible sobre nueve países (véase el gráfico II.5B), las coberturas totales se sitúan entre el 39% en Belice y más del 90% en Antigua y Barbuda, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago y Guyana.

Gráfico II.5

América Latina y el Caribe (24 países): cobertura de pasivos no contributiva y total, 2024

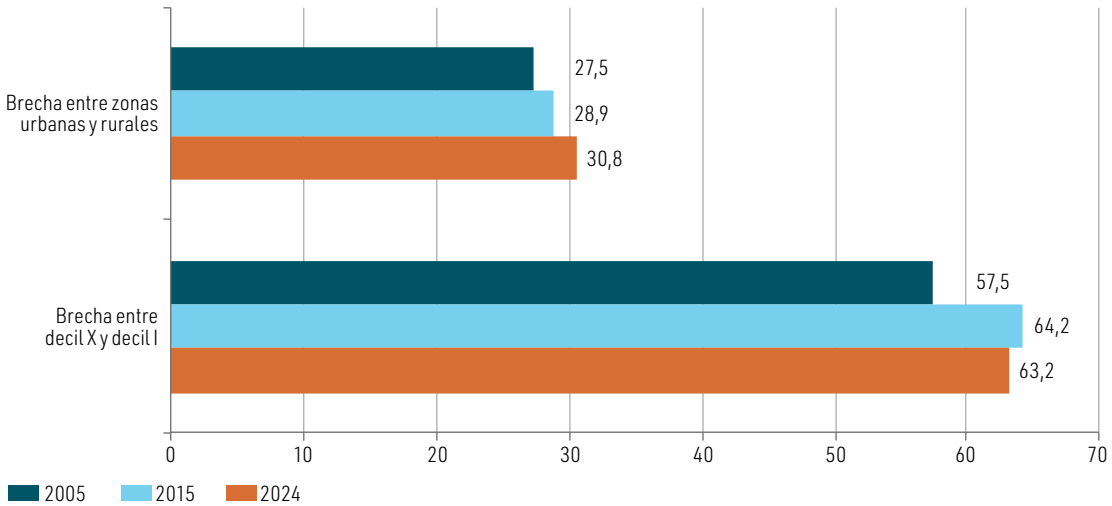
(En porcentajes de la población de 65 años y más)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información administrativa de los países; *Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe*. https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Estimaciones y proyecciones de la población: revisión 2024*. https://www.cepal.org/es/pagina/estimaciones-proyecciones-archivos-excel, y Naciones Unidas. (2024). *World Population Prospects 2024*. https://population.un.org/wpp.

Al utilizar información comparable de las encuestas de hogares de algunos países de América Latina, se observan desigualdades persistentes en la cobertura de activos[12] que son significativas según la zona de residencia y la pertenencia a hogares de los deciles de mayor y menor ingreso (véase el gráfico II.6). Estas brechas se han ampliado entre 2005 y 2024.

Gráfico II.6
América Latina (8 países)[a]: brechas en la cobertura de activos, según zona de residencia y deciles de ingreso per cápita, alrededor de 2005, 2015 y 2024[b]
(Diferencias en puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Los países incluidos son: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, Paraguay y Uruguay.
[b] Los datos agrupados en 2005 de Chile corresponden a 2003; los de Costa Rica y México, a 2004, y los del Uruguay, a 2007. Los datos del Brasil, Colombia, México y el Uruguay agrupados en 2015 corresponden a 2016.

Respecto de la cobertura de pasivos, la información disponible sobre 12 países de América Latina muestra que, entre 2015 y 2024, se produjo una reducción de 5 puntos porcentuales en la proporción de mujeres mayores que no accedía al sistema de pensiones. Esta reducción es mayor que en el caso de los hombres y está vinculada al crecimiento de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos en el período. En 2024, el 21,4% de las mujeres mayores carecía de acceso a pensiones. Asimismo, la proporción de personas mayores que vivía en zonas rurales sin acceso a una pensión disminuyó en 5 puntos porcentuales en el mismo período, y fue del 19,7% en 2024, lo que nuevamente se explica por la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos. En el decil de menores ingresos, la mitad de las personas mayores carecía de acceso en 2024, y esta proporción prácticamente no ha experimentado cambios en una década. Los datos revelan que el incremento en la cobertura no contributiva fue crucial para elevar la cobertura total entre las personas que pertenecen a Pueblos Indígenas y, en menor grado, a poblaciones afrodescendientes.

2. La suficiencia de las prestaciones: una asignatura pendiente

La información disponible de fuentes administrativas sobre 14 países de América Latina indica que el monto promedio mensual de las pensiones contributivas percibidas por las personas mayores (promedio simple) llegaba a 539 dólares corrientes en 2024. Al comparar los montos de las prestaciones con la línea de pobreza y el salario mínimo de cada país, en promedio, las prestaciones equivalen a 3,9 veces la línea de pobreza y 1,3 veces el valor del salario mínimo.

[12] Las desigualdades de género en los indicadores de la sección se analizan en el capítulo III.

Según información de las encuestas de hogares[13], en 2024, el 23,3% de las personas mayores que reciben pensiones tienen prestaciones totales inferiores a la línea de pobreza en los países de América Latina, lo que supone una reducción con relación a 2015, cuando la proporción era del 27,1% (véase el cuadro II.3). Sin embargo, se mantenían las brechas de género y ligadas a la zona de residencia y el decil de ingresos. Por otra parte, en 2024, una mayor proporción de personas de 65 años y más residentes de zonas rurales y del decil de menores ingresos, así como mujeres de ese grupo de edad, comparadas, respectivamente, con las personas mayores residentes de zonas urbanas, del decil de mayores ingresos y los hombres, recibían prestaciones que se encontraban por debajo de la línea de pobreza, a pesar de la mejora de la situación respecto a 2015. Cabe destacar que, si bien el 5,6% de las personas mayores reciben pensiones contributivas bajo la línea de pobreza, esta situación afectaba al 71,4% de las personas mayores que reciben pensiones no contributivas, lo que pone de relieve los desafíos de los sistemas de pensiones no contributivos en relación con la suficiencia de las prestaciones. El análisis correspondiente al Caribe (Quashie y Jones, 2023) indica que, en promedio, las pensiones contributivas generalmente proporcionan prestaciones por encima de la línea de pobreza de los países, aunque persisten desigualdades de género debido a las brechas salariales y de cotización.

Cuadro II.3
América Latina (11 países)[a]: porcentaje de prestaciones totales bajo la línea de pobreza, 2015 y 2024

		2015	2024
	Total	**27,1**	**23,3**
Sexo	Hombres	23,9	20,1
	Mujeres	30,0	25,9
Zona	Urbana	22,2	20,5
	Rural	46,5	35,0
Nivel socioeconómico	Decil I	88,1	76,7
	Decil X	9,1	9,5
Vía de acceso	Contributiva	5,4	5,6
	No contributiva	87,5	71,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Los países incluidos son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Paraguay y Uruguay.

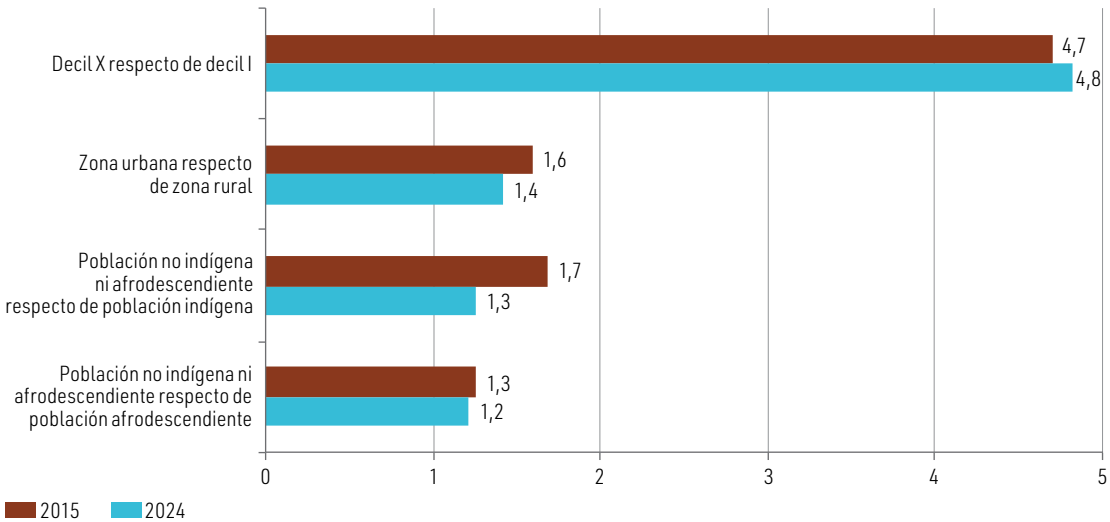
Si se compara el valor de las prestaciones con el salario mínimo, en 2024, el 42,6% de las prestaciones se encontraba bajo este umbral. Esto representa una proporción superior a la de 2015, cuando era el 37,2%, y afecta más a las prestaciones percibidas por las personas que viven en zonas rurales o pertenecen a hogares de menores ingresos, y también más a las de las mujeres que a las de los hombres, aunque en menor grado.

Respecto de las diferencias en los montos entregados (véase el gráfico II.7), se puede apreciar que persisten brechas socioeconómicas, territoriales, étnicas y raciales en relación con la suficiencia de las prestaciones percibidas durante la vejez, lo que resulta particularmente notorio en el caso de las prestaciones contributivas, pese a haberse reducido ligeramente en el período de 2015 a 2024. En este último año, las mayores desigualdades se observaban entre el decil de mayor y menor ingreso: las prestaciones promedio del decil más alto eran 4,8 veces las del decil más bajo. Por su parte, la pensión promedio de quienes vivían en zonas urbanas equivalía a 1,4 veces la de quienes vivían en

[13] Se considera la información comparable de 11 países de América Latina sobre los que se dispone de datos relativos a las prestaciones contributivas y no contributivas de las encuestas de hogares de 2015 y 2024: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

zonas rurales. Asimismo, las prestaciones percibidas por las personas que no pertenecen a Pueblos Indígenas ni son afrodescendientes eran 1,3 veces y 1,2 veces, respectivamente, las de las personas pertenecientes a Pueblos Indígenas o afrodescendientes.

Gráfico II.7
América Latina (16 países)[a]: razón de los montos de las pensiones contributivas percibidas por las personas de 65 años y más, según zona de residencia, decil de ingreso, y pertenencia étnica y racial[b], 2015 y 2024[c]
(En número de veces)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
[b] Las brechas entre la población perteneciente a Pueblos Indígenas y la población no indígena ni afrodescendiente incluye información de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay. Las brechas entre la población afrodescendiente y la población no indígena ni afrodescendiente incluye información de los siguientes países: Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay.
[c] No se incluye 2005 porque no se cuenta con información desagregada por vía de acceso para ese año.

3. Estimación de los efectos de las crisis económicas sobre la suficiencia de las prestaciones

Las economías se enfrentan constantemente al riesgo de sufrir crisis y choques que afecten, entre otras variables, a la estabilidad macroeconómica, los mercados financieros, el empleo y los salarios (Schneider y Troeger, 2006). Esto incide directamente en el funcionamiento de los sistemas de pensiones y en la suficiencia de las prestaciones. En las últimas décadas, la crisis de las hipotecas de alto riesgo de 2008, la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en 2020, la guerra en Ucrania (Caldara e Iacoviello, 2022) y las hostilidades en la República Islámica del Irán y sus alrededores en 2026, entre otros factores, han tenido un efecto negativo sobre los retornos de los mercados de capitales y sobre los mercados laborales. La crisis inflacionaria asociada a la guerra en Ucrania, por ejemplo, redujo el crecimiento de los salarios reales en América Latina y el Caribe en un 1,7% durante la primera mitad de 2022 (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2022). La pandemia de COVID-19, por su parte, significó un retroceso de una década en la cobertura efectiva de los sistemas de pensiones, que se redujo 2,1 puntos porcentuales entre 2019 y 2020 (CEPAL, 2022).

La repercusión que las crisis económicas tienen en la suficiencia de las prestaciones no es independiente del diseño de los sistemas de pensiones, que, además, absorben esos efectos de manera diferente. La tasa de reemplazo, un indicador de la suficiencia de las prestaciones, expresa la relación entre el monto de la pensión percibida y el nivel de ingresos laborales de las personas. En

los sistemas de reparto, el riesgo se asume colectivamente, dado que la tasa de reemplazo está fijada por ley y no se ajusta automáticamente. Por tanto, el costo de la crisis recae sobre la sostenibilidad financiera del sistema y sus parámetros pueden requerir ajustes. Por el contrario, en los esquemas de capitalización individual, se produce un ajuste automático y el monto de la pensión se reduce, por lo que se traspasa el costo de la crisis a los propios afiliados.

Respecto al financiamiento, todos los sistemas se ven afectados por una reducción de las contribuciones y la rentabilidad financiera. En los sistemas de reparto, el financiamiento proviene de las contribuciones de las personas activas y del rendimiento de las reservas técnicas, si existen. En la capitalización individual, este depende de las contribuciones individuales y de la rentabilidad de las inversiones, que, en ambos casos, se ven afectadas por la crisis. Los dos diseños se distinguen por la forma en que ese efecto se traslada a las prestaciones: de manera colectiva y diferida en el sistema de reparto, y de manera individual y directa en el de capitalización individual.

En los últimos años, se han realizado distintas estimaciones con el propósito de evaluar y comparar la suficiencia de las prestaciones de los distintos sistemas de pensiones en la región (Durán Valverde y Pena, 2011; Bosch et al., 2018; Altamirano et al., 2025). En el ejercicio que se lleva a cabo a continuación, el análisis incorpora el efecto que tienen en la suficiencia las crisis económicas, es decir, los eventos exógenos al sistema de pensiones. Para ello, se modelan los efectos financieros y laborales de las crisis sobre la suficiencia de las prestaciones, medida a través de la tasa de reemplazo[14], para lo cual se incorpora la incertidumbre propia de las crisis mediante una metodología de simulación que permite representar la posibilidad de que esta ocurra y su magnitud de forma probabilística.

El ejercicio simula tasas de reemplazo bajo condiciones de incertidumbre con el objetivo de evaluar el efecto de las fluctuaciones económicas sobre las prestaciones de vejez según los distintos sistemas previsionales. El modelo supone que las crisis pueden ser laborales, financieras o de ambos tipos. Se entiende que un país se encuentra en una crisis laboral si, en un mismo año, su tasa de crecimiento del empleo está por debajo de la media a largo plazo (30 años) y su tasa de desempleo se sitúa por encima de su media a largo plazo. A nivel regional, se considera período de crisis laboral cuando cinco o más países cumplen esa condición simultáneamente. Las crisis financieras, por su parte, se definen como años en los que el retorno promedio de los fondos es negativo, lo que afecta al rendimiento y la volatilidad de la inversión.

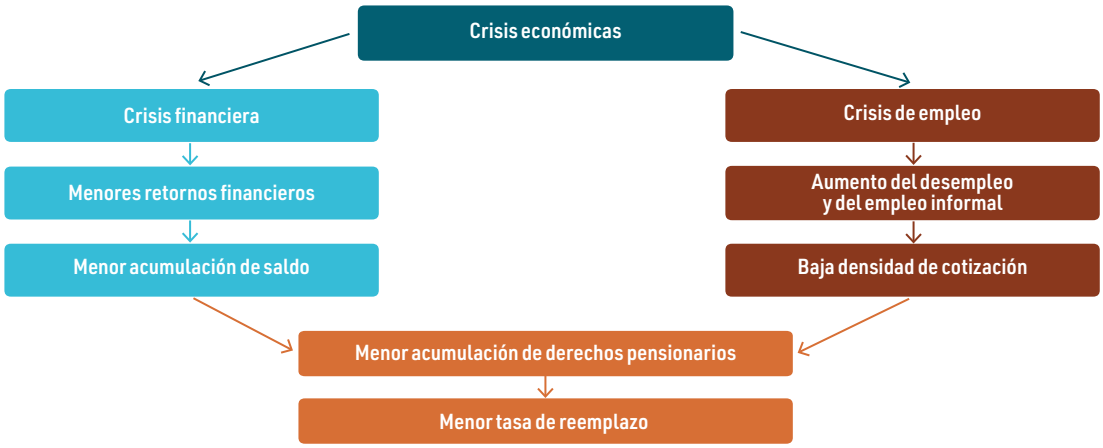
En el diagrama II.4, se sintetizan los principales canales de transmisión de las crisis a los sistemas de pensiones. Las crisis financieras reducen los retornos de la inversión, la acumulación de saldos, los derechos pensionarios y las tasas de reemplazo. Las crisis de empleo incrementan el desempleo y la informalidad, por lo que disminuye la densidad de cotización y, en consecuencia, también lo hacen las tasas de reemplazo.

Para estimar los efectos de una crisis financiera sobre la rentabilidad de los fondos de pensiones en los esquemas de capitalización individual, se asume un rendimiento promedio del 3% en la economía. Este supuesto se basa en que las rentabilidades de los esquemas de capitalización individual en América Latina muestran una tendencia decreciente: el promedio anual es del 7,3% entre 1981 y 2024, del 6,8% si se considera desde 1990, y del 3,4% en el período de 2000 a 2024 (véase el gráfico II.8). El índice de Sharpe[15] confirma esta tendencia, ya que desciende de 0,73 en el período completo (45 años) a 0,47 en los últimos 25 años. Así, el 3% promedio utilizado en la estimación correspondiente a América Latina se encuentra dentro del rango de ejercicios similares (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE], 2025; Sistema de Jubilación de Empleados Municipales de Ontario, 2025). En cuanto a las fluctuaciones, se definen dos estados: normal y de crisis.

[14] De conformidad con Arenas de Mesa (2019) y Altamirano et al. (2025), a efectos de este ejercicio, se usa la tasa de reemplazo efectiva del sistema, calculada con el último salario como referencia. Esta puede diferir de la tasa de reemplazo legal. En general, la tasa de reemplazo aumenta a medida que se utiliza un salario de referencia que considera más años.

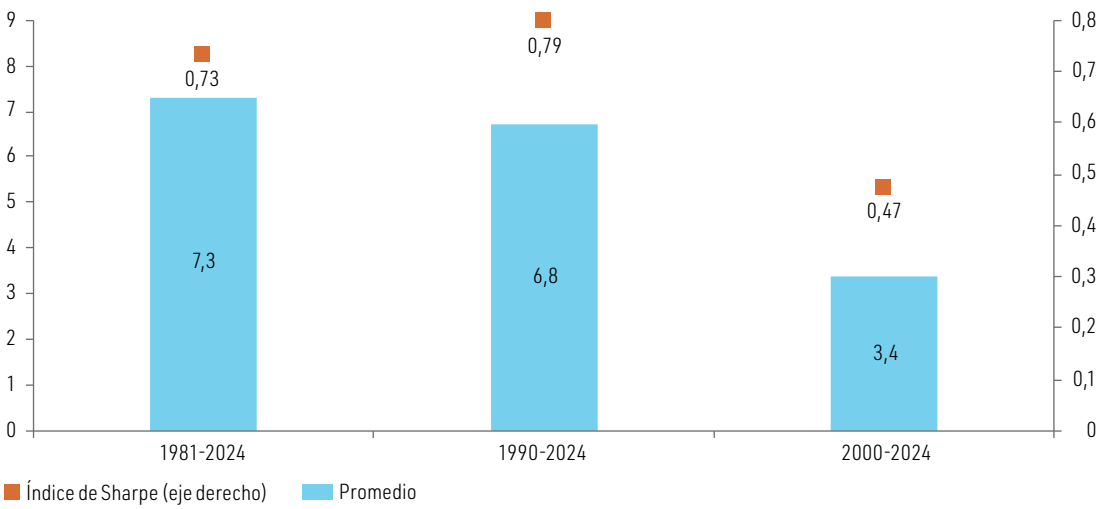
[15] El índice de Sharpe mide el retorno excedente obtenido por unidad de riesgo asumido, calculado como la diferencia entre el retorno del activo y la tasa libre de riesgo, dividida por la desviación estándar de los retornos. Cuando el índice de Sharpe baja, se está obteniendo menor retorno por cada unidad de riesgo asumida.

Diagrama II.4
Impacto de las crisis económicas en las tasas de reemplazo de los sistemas de pensiones



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Gráfico II.8
América Latina (9 países)[a]: retorno real promedio anual e índice de Sharpe[b] de los fondos de pensiones de los esquemas de capitalización individual, 1981-2024
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, el Banco de la Reserva Federal de St. Louis y la Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos.

[a] Los países incluidos son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

[b] El índice de Sharpe se calcula sobre los retornos promedios de la región a partir de la información proporcionada por la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. El activo libre de riesgo utilizado para su cálculo es el rendimiento real de los títulos del Tesoro de los Estados Unidos protegidos contra la inflación a diez años.

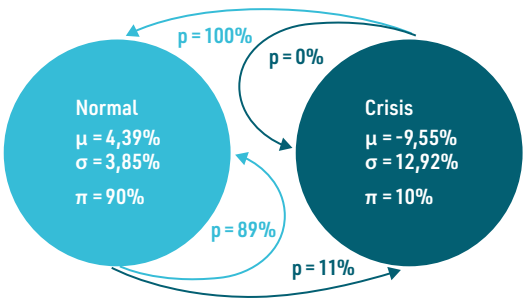
El ejercicio de simulación consiste en estimar las tasas de reemplazo de acuerdo con trayectorias laborales de 45 años, el período considerado para analizar las reformas de los sistemas de pensiones en la región, en diferentes escenarios posibles según la frecuencia y probabilidad de que ocurran crisis económicas. Para modelar estos escenarios, se usan cadenas de Markov[16], calibradas con

[16] Las cadenas de Markov son procesos estocásticos en tiempo discreto que permiten modelar la evolución de un sistema entre dos estados, suponiendo que la probabilidad de pasar a un estado futuro depende únicamente del estado actual.

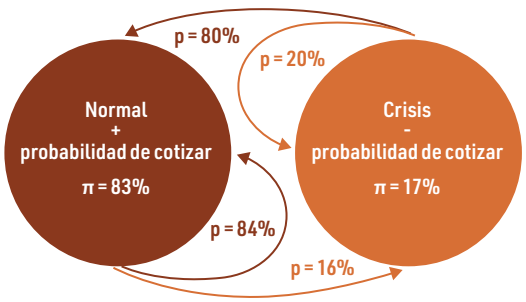
datos históricos del período de 1993 a 2024[17]. La propiedad central de este método establece que el estado futuro depende únicamente del estado presente (Norris, 1997), por lo que es especialmente adecuado para representar la alternancia entre estados normales y de crisis. A partir de esto, se estiman matrices de transición entre estados (véase el diagrama II.5).

Diagrama II.5
Cadenas de Markov de transiciones financieras y laborales

A. Transiciones financieras



B. Transiciones laborales



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
Nota: μ es el promedio del retorno financiero en el estado k; σ es la desviación estándar del retorno financiero en el estado k; p es la probabilidad de cambiar del estado k condicional a un estado j, y π es la probabilidad incondicional de estar en el estado k.

La transición financiera de un estado normal a uno de crisis ocurre con una probabilidad del 11%, y la vuelta al estado normal, con una del 100%; es decir, no se observan crisis financieras dos años consecutivos. Por otra parte, las transiciones laborales ocurren con mayor frecuencia y, en ocasiones, en años consecutivos: la probabilidad de transitar de un año normal a uno de crisis es del 16%, y de volver a un estado de normalidad, del 80%, es decir, que hay un 20% de probabilidad de que haya crisis dos años consecutivos. Los retornos financieros asociados a cada estado se calculan calibrando al objetivo del 3% real anual, con lo que se obtiene una distribución del 90% (π) del tiempo en estado normal, con retorno (μ) del 4,39% y desviación estándar (σ) del 3,85%, y un 10% en estado de crisis con retorno del −9,55% y desviación estándar del 12,92%[18] (véase el diagrama II.5.A).

Con respecto al mercado laboral, la probabilidad de cotizar se estima por edad y sexo para cada país y año a partir de los microdatos del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la CEPAL y registros administrativos nacionales[19]. Estas probabilidades de cotizar según edad[20] se estiman mediante una regresión logística cuando se dispone de encuesta de hogares, o una interpolación de las tasas de cobertura de activos por edad cuando se trata de una fuente administrativa. En el caso de los salarios, se calcula el promedio bruto para trabajadores formales por país utilizando el BADEHOG para el 2024 y se descuenta a una tasa del 2% por 45 años (Altamirano et al., 2025).

Los mercados laborales de América Latina presentan diferencias importantes, y los países que componen la subregión responden de manera diferente a las fluctuaciones económicas y a la variabilidad del mercado de capitales. Por ello, se utiliza la técnica de simulación de Montecarlo para elaborar la distribución completa de tasas de reemplazo ante los distintos estados económicos

17 Los datos empíricos muestran que, durante el período 1993-2024, hubo cinco años de crisis laborales (1999, 2000, 2002, 2009 y 2020) –lo que equivale al 17% del período– y tres años de crisis financieras (2008, 2011 y 2022) –que representan el 10% del período–, según las definiciones utilizadas en este ejercicio.
18 Para la simulación de los retornos financieros de cada estado, se asume una distribución normal por cada estado.
19 Para los casos del Ecuador y la República Dominicana, se utilizaron datos administrativos, ya que en estos países no se pregunta por la variable de cotización a los sistemas de pensiones en las encuestas de hogares.
20 El modelo logístico incorpora las variables de sexo, edad, edad al cuadrado y años educativos alcanzados por la persona.

posibles, lo que permite cuantificar el efecto del riesgo financiero y laboral sobre los distintos sistemas de pensiones frente a choques macroeconómicos. Para entender el efecto de las crisis en función del diseño de los sistemas de pensiones, se asume que las crisis afectan a todos los países de la región de igual forma. Esta metodología permite representar la variabilidad de resultados posibles y no solo un promedio. El uso combinado de cadenas de Markov y simulaciones de Montecarlo en modelos de proyección previsional está ampliamente documentado (Iyer, 2008; Apella y Zunino, 2023; Superintendencia de Instituciones Financieras, 2016).

Con estos insumos, se realiza una simulación de Montecarlo de historias laborales[21] que incorpora los choques financieros y laborales mediante las probabilidades de transición estimadas y los rendimientos y probabilidades de cotización diferenciados por estado de la economía (crisis y normal). Las historias simuladas consideran en promedio cuatro crisis financieras y seis laborales: las primeras afectan a las tasas de retorno de los fondos previsionales; las segundas, a la probabilidad de cotización en cada año. Se simulan las trayectorias de cotización y los montos de las pensiones bajo las reglas de cálculo de cada país y las condiciones vigentes en diciembre de 2025, lo que da lugar a la prestación de vejez correspondiente a una persona que ha cotizado durante toda su trayectoria laboral bajo dichas condiciones. Con esto, se obtiene una distribución de las tasas de reemplazo por país y tipo de sistema, que permite comparar el grado de suficiencia de las prestaciones en distintos modelos previsionales, clasificados como sistemas de reparto, mixtos y de capitalización individual.

Los resultados promedio[22] por tipo de sistema muestran que los que tienen componentes públicos presentan mejores tasas de reemplazo que los de capitalización individual. Si se asume la densidad de cotización completa (100%), los sistemas de reparto presentan la tasa de reemplazo más alta, con un promedio del 76,4%, seguidos de los mixtos, con una tasa del 72,4%, mientras que los esquemas de capitalización individual llegan al 47,7% (véase el gráfico II.9A). Cabe mencionar que el resultado de las tasas de reemplazo en los sistemas de reparto se debe a que, en un escenario de densidad de cotización completa, las personas siempre cumplen el mínimo de años requeridos para acceder a la pensión definida por ley.

Al incorporar la variabilidad en el mercado laboral, suponiendo una densidad de cotización promedio del 60%, las tasas de reemplazo bajan en los tres tipos de sistema, pero se mantiene el orden de desempeño en términos de suficiencia de las prestaciones (véase el gráfico II.9B). Los sistemas de reparto tienen tasas de reemplazo del 49,1%, los sistemas mixtos tienen tasas algo inferiores, del 45,3%, y los esquemas de capitalización individual, del 34,8%.

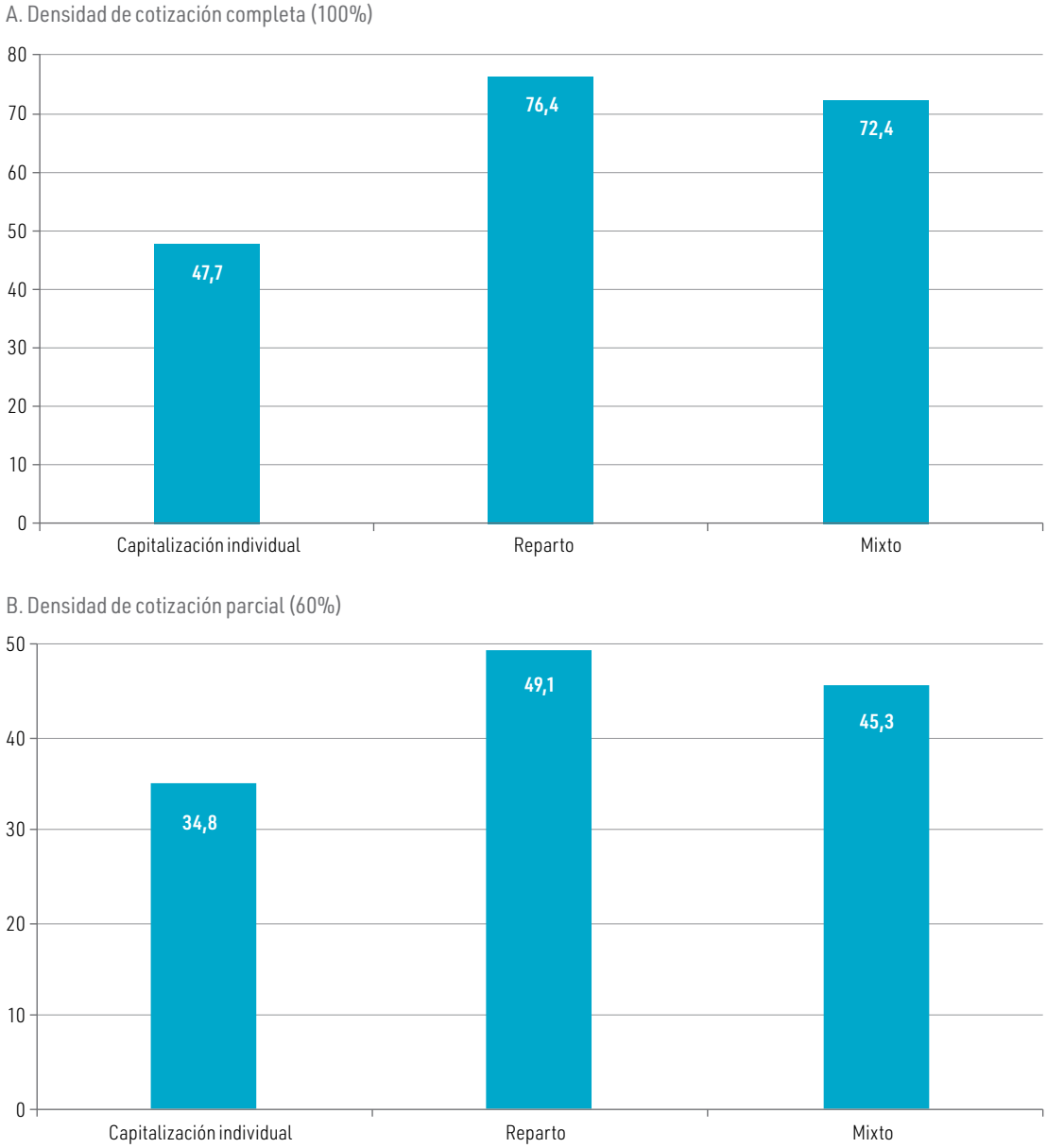
Los resultados de este ejercicio muestran que la protección social en la vejez se ve afectada por las crisis económicas. Ante tal situación, el tipo de sistema de pensiones no es un factor desdeñable. Los sistemas de reparto o componentes de reparto en sistemas mixtos, que incorporan mayor grado de solidaridad en su diseño, muestran un mejor desempeño a la hora de redistribuir los riesgos de diversa naturaleza que afectan a los sistemas de pensiones en un contexto de crisis recurrentes, así como de ofrecer prestaciones con mayores niveles de suficiencia. No obstante, como se verá a continuación, esto supone gestionar la economía política de las reformas paramétricas que requieren los sistemas de reparto de manera que les permita ajustarse a los desafíos en materia de sostenibilidad financiera. Por su parte, será fundamental que los esquemas de capitalización individual se complementen con otros que incrementen la protección frente a los riesgos exógenos, como los asociados a las crisis económicas. Esta tendencia ya se ha observado en las reformas de

[21] Se estimaron 500 trayectorias laborales por componente, número que equilibra precisión estadística y costo computacional. Por la ley de los grandes números, los estimadores convergen en sus valores esperados a medida que aumenta el número de simulaciones, pero la convergencia no es lineal. El error de muestreo disminuye de manera proporcional a la raíz cuadrada del número de simulaciones, por lo que duplicar las trayectorias no duplica la precisión obtenida. Con 500 trayectorias, el error de muestreo ya es suficientemente reducido como para obtener estimaciones estables de los indicadores.

[22] A nivel de país, se presentan las medianas.

los sistemas de pensiones que han tenido lugar en el segundo ciclo de reformas entre 2008 y 2025, que han venido impulsadas sobre todo por los déficits en la suficiencia de las prestaciones o las bajas tasas de reemplazo (véase la sección A).

Gráfico II.9
América Latina (13 países)[a]: promedio de las medianas de las tasas de reemplazo simuladas, por tipo de sistema de pensiones
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); Naciones Unidas. (2024). *World Population Prospects 2024.* https://population.un.org/wpp/; leyes y reglamentos de los sistemas de los países, y Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones.

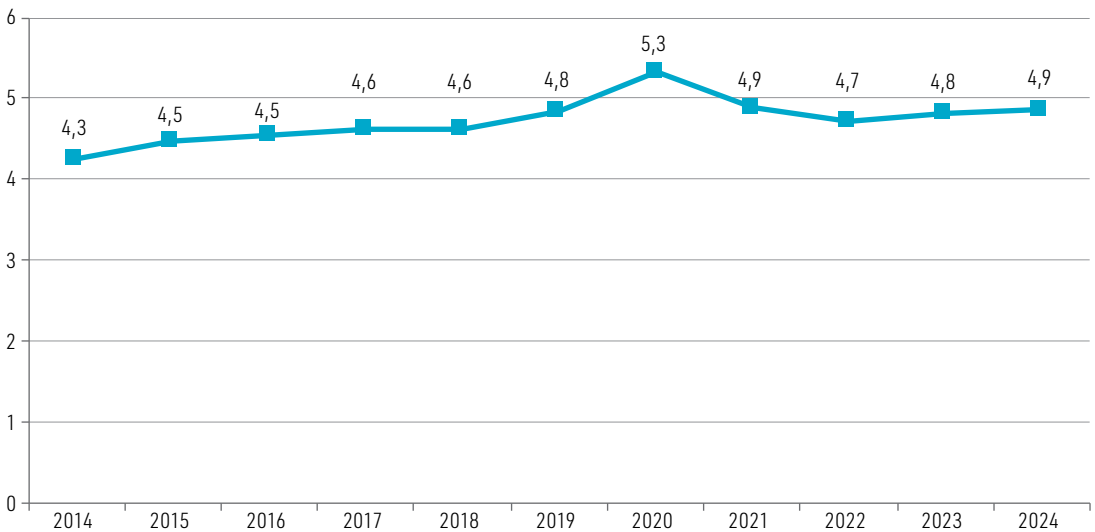
[a] Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el análisis, se consideran Chile, Bolivia (Estado Plurinacional de) y El Salvador en el grupo de países con capitalización individual. Si el país cuenta con modelos paralelos (Colombia y Perú) o se han realizado reformas sustitutivas y el sistema sigue en transición, por lo que se mantiene un porcentaje de población en el sistema de reparto (México), se modelan por separado ambos componentes, el de reparto y el de capitalización individual.

4. Sostenibilidad financiera y gasto público en pensiones: desafíos ante el envejecimiento y la informalidad laboral

En América Latina, la sostenibilidad financiera es uno de los principales desafíos en materia previsional (Arenas de Mesa, 2020; Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2026). Los sistemas de pensiones representan una parte sustancial del gasto público en gran parte de los países de la región, ya que es el componente más importante del gasto en protección social, que, a su vez, es la función donde se concentra en mayor medida el gasto público (véase el capítulo IV). De ahí que los compromisos financieros que generan los sistemas de pensiones formen parte del debate de la política fiscal y la gestión de las finanzas públicas en la región (CEPAL, 2018, 2025; Arenas de Mesa, 2019).

En la clasificación funcional de gasto público en la región, no existen antecedentes del gasto público en los sistemas de pensiones. La CEPAL ha creado bases de datos de los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos de la región. Sobre la base de esta información, en esta edición del *Panorama Social*, se presenta una serie inédita sobre el gasto público en pensiones en América Latina que incluye 17 países y revela un incremento de este gasto del 4,3% al 4,9% del PIB entre 2014 y 2024 (véase el gráfico II.10). Entre 2014 y 2019, se observa una tendencia al alza en el gasto previsional, que se explica principalmente por un aumento del gasto en pensiones contributivas. En 2020, el gasto aumentó como consecuencia de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19. Posteriormente, entre 2021 y 2022, se registró una disminución vinculada con el retiro de las medidas extraordinarias. De 2022 a 2024, se observa de nuevo una tendencia al alza del gasto.

Gráfico II.10
América Latina (17 países)[a]: gasto público[b] total promedio en los sistemas de pensiones, 2014-2024
(En porcentajes del PIB)

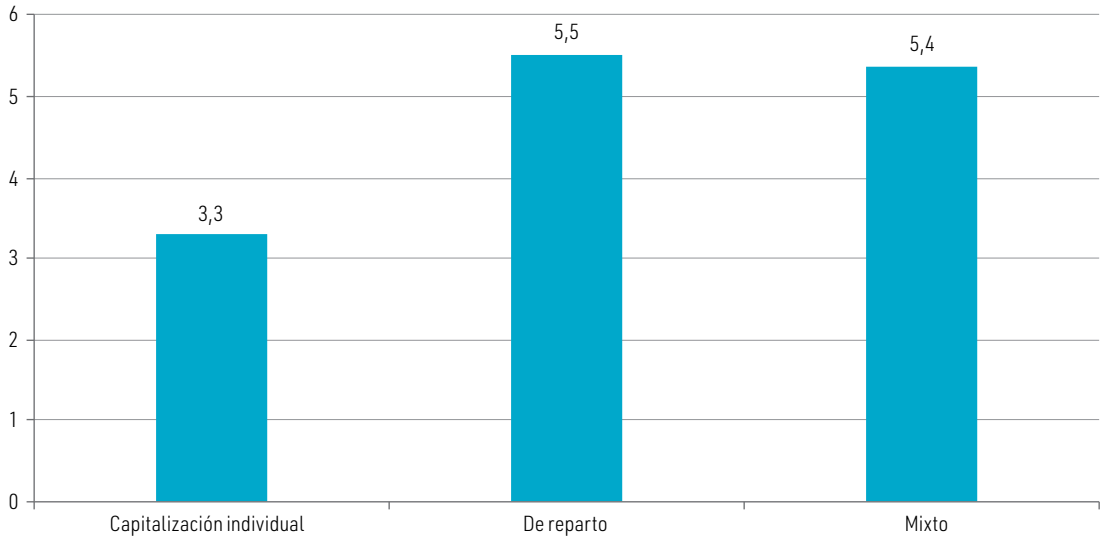


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de datos administrativos de los países.
[a] Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
[b] Las cifras de gasto público incluyen las pensiones contributivas y no contributivas, el gasto en pensiones militares y la cobertura del sector público no financiero, cuando hay información disponible.

Los distintos modelos previsionales adoptados tras los procesos de reforma estructural constituyen uno de los factores determinantes del nivel de gasto previsional. Este factor se suma a: i) la madurez del sistema, ii) la cobertura efectiva, iii) las decisiones en materia de política pública sobre los

sistemas de pensiones no contributivos, iv) el envejecimiento y v) el grado de informalidad laboral. Todos estos factores influyen en el resultado final y en el nivel de gasto público en pensiones (véase el gráfico II.11).

Gráfico II.11
América Latina (17 países)[a]: gasto público promedio según el tipo de sistema de pensiones, 2024
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de datos administrativos de los países.
[a] Los países incluidos en la capitalización individual son Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, El Salvador, México y la República Dominicana, y en el sistema de reparto, la Argentina, el Brasil, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay. Como sistemas mixtos, se incluyen los países con sistemas paralelos y mixtos, es decir, Colombia, Costa Rica, Panamá, el Perú y el Uruguay.

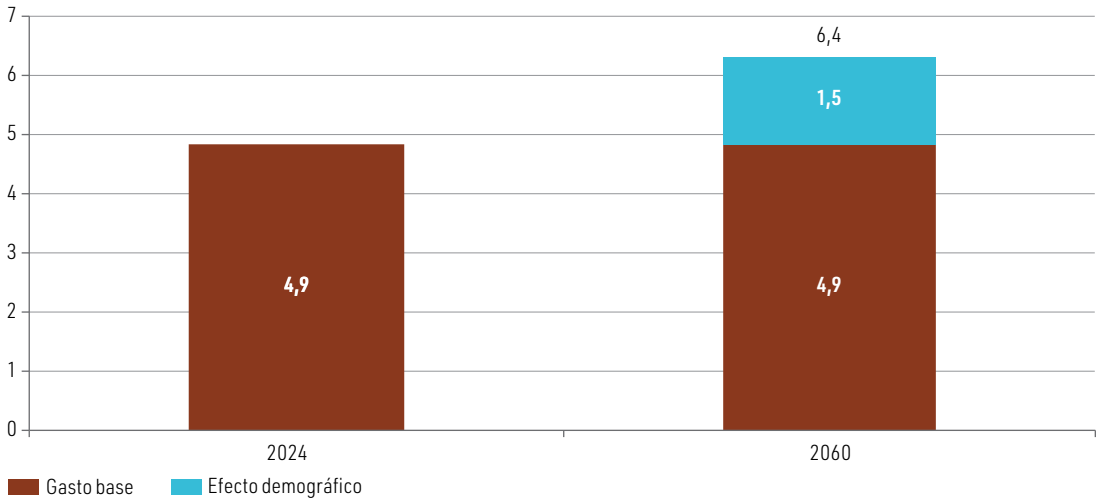
En 2024, se observa el gasto público más elevado en los sistemas de reparto y mixtos, del 5,5% y el 5,4% del PIB, respectivamente, mientras que los esquemas de capitalización individual generan un gasto público menor, del 3,3% del PIB. Esto guarda relación, entre otros factores, con los mayores niveles de suficiencia de las prestaciones que ofrecen los sistemas de reparto y mixtos, así como con la mayor antigüedad y cobertura, todo lo cual genera mayores presiones fiscales.

La tendencia creciente del gasto público previsional refuerza la necesidad de priorizar estrategias para fortalecer la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, sobre todo en el contexto de acelerado envejecimiento regional. El proceso de envejecimiento, junto con el fin del bono demográfico, exigirán una mayor planificación a mediano plazo en diversos tipos de políticas, incluidas las de protección social (CEPAL, 2026b). Entre 2015 y 2025, según datos de la CEPAL, la proporción de personas de 65 años y más de la población total aumentó del 7,8% al 10,1% (Naciones Unidas, 2024), mientras que el crecimiento económico promedió apenas el 1,9% anual, lo que equivale a una expansión acumulada de la capacidad productiva de alrededor del 20% (CEPAL, 2026b). Esto muestra que la demanda social de los sistemas de pensiones aumenta a una tasa mayor que las capacidades productivas. Por ello, habrá que prestar especial atención al diseño de los sistemas de pensiones y a cómo enfrentan el desafío de la sostenibilidad, puesto que este es uno de los factores que condicionará la protección social efectiva de la población mayor en la región.

En este contexto, para determinar el alcance de la presión del envejecimiento poblacional sobre los compromisos de gasto público en pensiones, se realizó una estimación que incluía 17 países de América Latina en el período de 2025 a 2060. Esta proyección del gasto público considera solo el efecto demográfico, manteniendo constantes la cobertura de los sistemas de pensiones y el monto promedio de la prestación. Asimismo, se da por supuesto que no se realizan reformas paramétricas

o estructurales (véase el gráfico II.12). El gasto público en los sistemas de pensiones de cada país en el año base se proyecta según el crecimiento de la población de 65 años y más, de acuerdo con las proyecciones de población de las Naciones Unidas (2024), y se expresa como proporción del PIB, que, según se supone, crece a una tasa real del 2% anual en el período.

Gráfico II.12
América Latina (17 países)[a]: proyección del gasto público en pensiones, 2024 y 2060
(En porcentajes del producto interno bruto (PIB))



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de datos administrativos de los países, y Naciones Unidas. (2024). *World Population Prospects 2024*. https://population.un.org/wpp/.
[a] Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

La proyección muestra que el gasto público en pensiones aumenta del 4,9% al 6,4% del PIB entre 2025 y 2060 debido al envejecimiento de la población. Este efecto conllevaría un gasto adicional de 1,5 puntos porcentuales por encima de lo que actualmente se invierte en pensiones en la región. Si se considera la necesidad de expandir tanto la cobertura como la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones, cabe prever una presión financiera creciente que será cada vez más importante en los debates de política fiscal y protección social efectiva en la vejez. De esta manera, avanzar en la sostenibilidad financiera del gasto público previsional es una dimensión crucial en el desafío de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

5. Efectos en la pobreza y la desigualdad del incremento de la inversión dirigida a ampliar la cobertura y la suficiencia de los sistemas de pensiones no contributivos

Ante los desafíos ligados a las dimensiones de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, y el papel que los sistemas de pensiones no contributivos tienen en el fortalecimiento de esa sostenibilidad, se elaboraron escenarios para proyectar el efecto de distintos incrementos en las coberturas y el monto mensual de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos.

En este ejercicio, se adoptaron metas diferenciadas por grupos de países, dada su heterogeneidad respecto a la incidencia de la pobreza entre las personas de 65 años y más, las coberturas y montos de los sistemas de pensiones no contributivos, y el grado de desarrollo y los costos actuales de los sistemas (véase el cuadro II.4). Estas metas se implementaron gradualmente mediante el aumento de la cobertura y las prestaciones en todos los países de la región.

Cuadro II.4
América Latina (13 países): grupos de países según su situación en materia de cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos y nivel de pobreza de las personas de 65 años y más, alrededor de 2024, y metas de incremento de la cobertura y los montos de las prestaciones mensuales propuestas para 2036

		Grupos de países			
		Países con cobertura de sistemas de pensiones no contributivos menor del 10%, cobertura contributiva mayor del 80% y pobreza por debajo del 10%	**Países con cobertura de sistemas de pensiones no contributivos de entre el 10% y el 30% y pobreza por debajo del 25%**	**Países con cobertura de sistemas de pensiones no contributivos superior al 40% y pobreza por debajo del 15%**	**Países sin cobertura de sistemas de pensiones no contributivos y pobreza superior al 40%**
Meta para 2036	Cobertura del 10% y prestación al menos equivalente a una línea de pobreza	Argentina, Brasil y Uruguay			
	Cobertura del 40% y prestación al menos equivalente a una línea de pobreza		Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú		
	Mantenimiento de la cobertura y prestación al menos equivalente a una línea de pobreza			Bolivia (Estado Plurinacional de)[a], Chile, México y Paraguay	
	Cobertura del 20% y prestación al menos equivalente a una línea de pobreza extrema				Honduras

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] En este caso, se refiere a los niveles de pobreza extrema actuales y a un monto de prestación meta al menos equivalente a una línea de pobreza extrema.

Para este análisis se utilizó la información de las encuestas de hogares de 13 países de la región efectuadas en torno a 2024. Se consideró 2026 como año base, un plazo de diez años (2027 a 2036) para la realización de incrementos lineales en las coberturas y montos de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos, y unas proyecciones de crecimiento económico del 2% anual y de envejecimiento poblacional acordes a las estimaciones de las Naciones Unidas (2024)[23].

Se formó un primer grupo de países con altas coberturas de pensiones contributivas, baja cobertura no contributiva y bajos niveles de pobreza entre las personas mayores compuesto por la Argentina, el Brasil y el Uruguay, y se simuló un incremento de la cobertura al 10% de las personas mayores más pobres. En la Argentina, se aumentó la prestación gradualmente hasta alcanzar el equivalente a una línea de pobreza, y en el Brasil y el Uruguay, se mantuvieron los valores actuales de la prestación, que están situados por encima de la línea de pobreza.

Un segundo grupo estaba conformado por países con coberturas de los sistemas de pensiones no contributivos de entre el 10% y el 30% de las personas de 65 años y más: Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú. Para estos países, se evaluó el avance en diez años hacia una cobertura equivalente al 40% más pobre de las personas mayores, con una prestación que al final del período llegara a un valor equivalente a las líneas de pobreza monetaria estimadas por la CEPAL para los países de la región.

[23] Las coberturas de base se obtuvieron de las encuestas y, posteriormente, se aplicaron a las proyecciones poblacionales de 2026 y años subsiguientes. Los escenarios son ilustrativos y no incorporan efectos de equilibrio general, reformas estructurales ni variaciones en los patrones del mercado laboral.

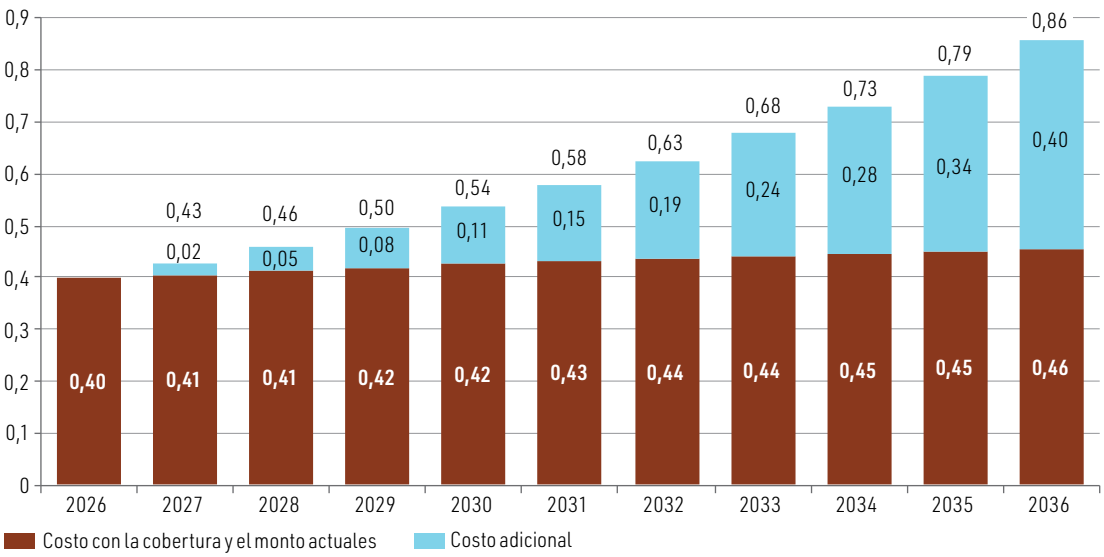
En un tercer grupo, compuesto por países con coberturas superiores al 40% de las personas mayores, o que han erradicado prácticamente la pobreza por ingresos en la vejez[24] en 2024 —Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, México y Paraguay—, se mantuvieron las coberturas y, en el caso de tener pensiones no contributivas promedio de carácter insuficiente, se simuló un incremento de los montos mensuales de las prestaciones hasta la línea de pobreza extrema (Estado Plurinacional de Bolivia) o la línea de pobreza (México y Paraguay).

Se creó un cuarto grupo representado por Honduras, ya que el país carece de sistema de pensiones no contributivo, y se simuló el logro de una cobertura del 20% de las personas de 65 años y más a lo largo de un período de diez años, lo que supone un incremento de la cobertura del 2% por año, con una prestación equivalente a la línea de pobreza extrema en 2036 (véase el cuadro II.4). Este caso permite ilustrar el costo e impacto que tendría iniciar un sistema de pensiones no contributivo en países de la región con niveles altos de pobreza en la vejez que no se han podido incluir en el presente análisis.

Como muestra el gráfico II.13A, como promedio simple, el conjunto de países analizados destina en la actualidad un 0,4% del PIB a sus sistemas de pensiones no contributivos, con una cobertura del 30% de la población de 65 años y más, que incluye 18 millones de personas mayores. De mantenerse este escenario de cobertura y monto mensual de las prestaciones, considerando solo las proyecciones poblacionales y del PIB, el costo promedio anual equivaldría al 0,46% del PIB para 2036 y beneficiaría a algo más de 25 millones de destinatarios. En ese marco, no se produciría una reducción adicional de la pobreza y la pobreza extrema atribuible a los sistemas de pensiones no contributivos.

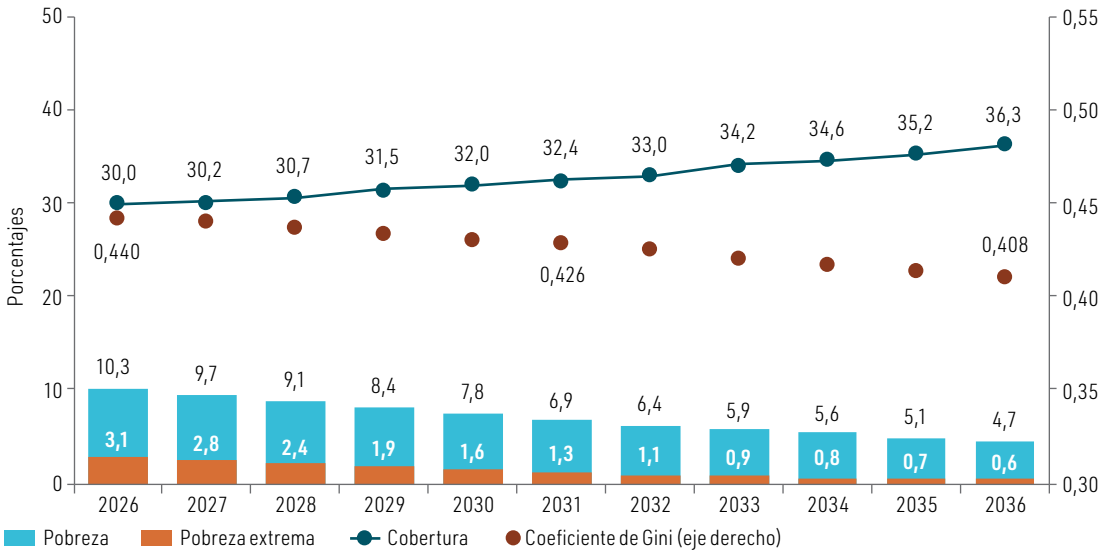
Gráfico II.13
América Latina (13 países)[a]: inversión y efectos del aumento progresivo de la cobertura y el monto mensual de las pensiones no contributivas, 2026-2036
(En porcentajes y coeficiente de Gini)[b]

A. Costos totales en porcentajes del producto interno bruto (PIB)



[24] La incidencia de la pobreza por ingresos es del 2,5% o menos entre las personas de 65 años y más, lo que no quiere decir que esta población no presente privaciones en otras dimensiones de la pobreza multidimensional.

B. Aumento de la cobertura de las pensiones no contributivas y efectos en la disminución de la pobreza, la pobreza extrema y el coeficiente de Gini entre las personas de 65 años y más



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), y Naciones Unidas. (2024). *World Population Prospects 2024*. https://population.un.org/wpp/.

[a] Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

[b] Las cifras del PIB y el coeficiente de Gini corresponden al promedio simple de los países, y las de cobertura, pobreza y pobreza extrema, a promedios ponderados. El incremento adicional de costos incluye el 5% de costos administrativos.

Al proyectar los escenarios para los cuatro grupos de países, el costo total de los sistemas de pensiones no contributivos en 2036 alcanzaría en promedio el 0,86% del PIB, 0,4 puntos porcentuales más que en el escenario base, y supondría un incremento promedio anual de solo 0,04 puntos del PIB, un estándar de inversión anual que puede cumplir la mayoría de los países de la región. La cobertura se incrementaría en 6,2 puntos porcentuales y llegaría al 36,3% de las personas de 65 años y más (alrededor de 30,5 millones de personas), lo que permitiría reducir la pobreza en esta población en más de la mitad, del 10,3% al 4,7% —lo que supone casi 4,8 millones menos de personas mayores en situación de pobreza— y erradicar prácticamente la pobreza extrema en este segmento de la población. Además, se reducirían moderadamente los niveles de desigualdad en el ingreso per cápita en este grupo de edad (véase el gráfico II.13B).

En el primer grupo de países, en 2036, sería preciso movilizar recursos adicionales equivalentes al 0,31% del PIB (en el escenario base, el costo promedio sería del 0,18% del PIB en 2036). Esto conllevaría un aumento de la cobertura del 6,8% al 10,1% y, prácticamente, la erradicación de la pobreza (del 4,9% al 1,2%). En este caso, el estándar de inversión anual necesaria no superaría en promedio el 0,03% del PIB por año.

En el segundo grupo, el costo adicional en 2036 sería, en promedio, un 0,55% del PIB, lo que se sumaría al costo del escenario base, que ese año equivale a 0,2 puntos del PIB. Si la cobertura aumentara más de 17 puntos porcentuales, de un promedio ponderado del 22,9% en 2026 al 40% en 2036, la pobreza se reduciría a un tercio de la observada, del 17,7% al 5,7%, y la pobreza extrema prácticamente se erradicaría (1,1%). Para estos países, puede definirse un estándar de inversión de 0,05 puntos porcentuales del PIB por año en un plazo de diez años.

En el tercer grupo, el incremento promedio del gasto sería del 0,33% del PIB, lo que supone un ritmo de crecimiento incluso menor que el del grupo anterior, sumado a un nivel de gasto promedio en el escenario base del 1,09% del PIB. La cobertura se mantendría en alrededor del 83% de las

personas de 65 años y más y habría una reducción sustancial de la pobreza, del 11,5% al 7%. Conviene señalar que, en este grupo, la pobreza extrema ya estaría prácticamente erradicada en la actualidad (2,1%).

Finalmente, en Honduras, el aumento progresivo de la cobertura al 20% de las personas mayores más pobres a lo largo de un período de diez años, con una prestación final equivalente a la línea de pobreza extrema, costaría en 2036 alrededor del 0,25% del PIB, lo que reduciría la pobreza extrema en este grupo del 19,9% al 9,0%, con un estándar de inversión anual similar al del grupo anterior, el 0,025% del PIB por año.

Asimismo, cabe destacar que, en los 13 países analizados, el 41,5% de las personas mayores vive en hogares conformados exclusivamente por personas mayores, donde la pobreza se erradicaría mediante la implementación de las prestaciones simuladas. Las excepciones son el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras donde, dados los altos costos asociados al aumento de la pensión mensual hasta la línea de pobreza, se simuló una prestación menor que lograría erradicar la pobreza extrema en esos hogares.

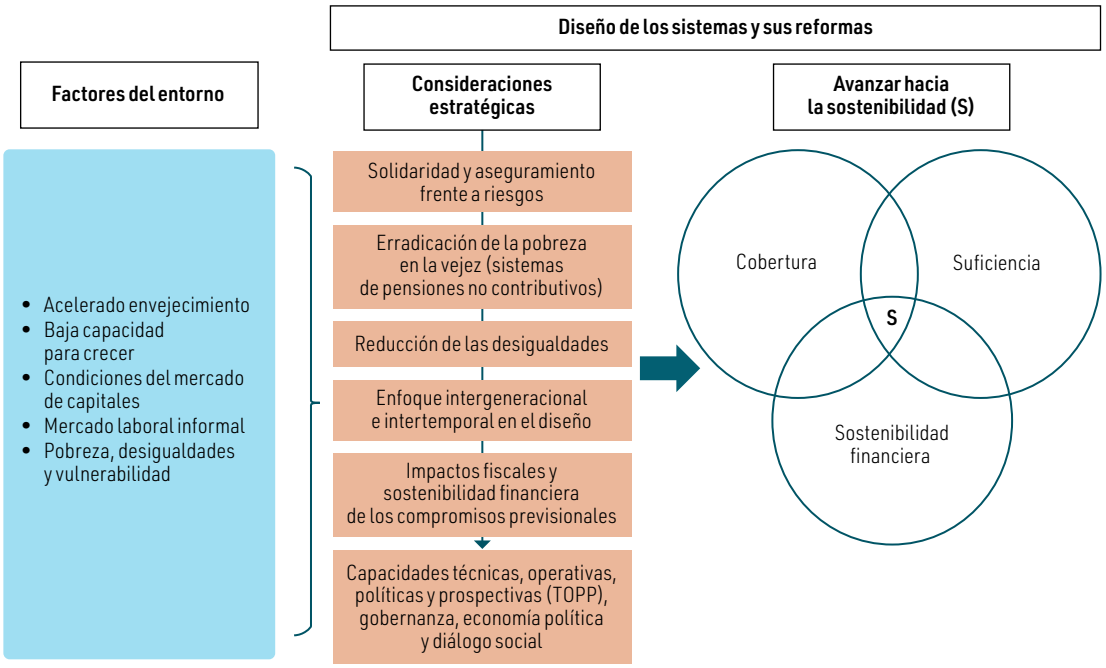
C. Reflexiones y recomendaciones en materia de política pública previsional

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones debería ser una prioridad estratégica para la región. El grado de sostenibilidad depende de diversos factores externos, como los relacionados con el acelerado envejecimiento, la alta informalidad laboral, las restricciones fiscales, y la pobreza y desigualdad persistentes. Tras casi medio siglo de reformas de los sistemas de pensiones, en esta sección se ofrece un conjunto de orientaciones estratégicas que pueden guiar nuevos procesos de reforma en la región. Asimismo, se especifica una serie de lecciones aprendidas e instrumentos que pueden incrementar la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, y abogar por mayores niveles de articulación entre sus componentes contributivos y no contributivos, y entre las políticas laborales y previsionales.

Los sistemas de pensiones son una política pública central de la protección social para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo en la región. Factores externos, en particular el acelerado envejecimiento poblacional y la persistente informalidad laboral, sumados a los cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo asociados a la transformación digital y la crisis climática, aumentarán su preponderancia con el tiempo. Como muestran las simulaciones presentadas, crisis de diversa índole plantean desafíos nuevos a los sistemas de pensiones. Estas afectan al mercado laboral y a la variabilidad de las condiciones del mercado de capitales. Dada la trampa de baja capacidad para crecer que enfrenta la región, todo esto aumentará la presión fiscal sobre los países, que tendrán un tiempo limitado para prepararse. Por ello, fortalecer la sostenibilidad de los sistemas de pensiones debe ser una prioridad en la agenda pública.

Tanto en el diseño como en los procesos de reforma de los sistemas de pensiones orientados a fortalecer su sostenibilidad, se han de tener en cuenta, como mínimo, seis consideraciones estratégicas (véase el diagrama II.6).

Diagrama II.6
Elementos que considerar en el diseño de las reformas de los sistemas de pensiones



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Libros de la CEPAL (159) (LC/PUB.2019/19-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

En primer lugar, una buena práctica en la región ha sido incorporar a los diseños de los sistemas de pensiones y sus reformas mecanismos de solidaridad que permitan alcanzar resultados sostenibles, y así brindar protección de los ingresos en la vejez. Las reformas de las últimas dos décadas analizadas muestran la introducción de regímenes con mayor integración entre los componentes contributivos y no contributivos, una administración y financiamiento público y privado, y mecanismos que generan seguros colectivos en el sistema contributivo para reducir las desigualdades socioeconómicas y de género. En este contexto, la mayoría de los países de la región se han alejado de los sistemas de pensiones concentrados exclusivamente en la capacidad de ahorro individual y han implementado reformas en esta dirección. La experiencia regional muestra la necesidad de que el diseño de las reformas previsionales se centre en la situación de los países. La participación pública en los sistemas de pensiones es crucial para resguardar los niveles de ingresos frente a las crisis, así como los diseños y mecanismos que anticipen sus efectos (Mesa-Lago, 2008; Barr y Diamond, 2008; Arenas de Mesa, 2019).

En el caso de los sistemas de reparto y mixtos, el mayor desafío es gestionar la economía política con el objetivo de implementar las reformas paramétricas necesarias para alcanzar su sostenibilidad financiera. En los esquemas de capitalización individual, el mayor reto consiste en equilibrar actuarialmente estos sistemas para que la sostenibilidad financiera se compense con una cobertura adecuada y, sobre todo, se resuelvan los problemas relacionados con la suficiencia de las prestaciones.

En segundo lugar, los sistemas de pensiones, además de proteger los ingresos en la vejez, permiten combatir la pobreza y generar impactos distributivos. En este contexto, las simulaciones de expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la experiencia regional muestran que es posible avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez. En 2002, la pobreza afectaba al 30,4% de la población mayor (65 años y más) en América Latina, y disminuyó al 12,7% en 2025 (véase

el capítulo I), a la par que aumentó la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos en cerca de 29 puntos porcentuales entre 2000 y 2024. Las mejoras graduales en los sistemas de pensiones no contributivos tienen efectos significativos en la reducción de la pobreza en la vejez, así como en la vulnerabilidad frente a la pobreza, que ha disminuido en menor grado. Además, es necesario fortalecer los sistemas de pensiones contributivos y evitar el deterioro de la suficiencia de sus prestaciones, dado que tienen un papel importante a la hora de reducir la pobreza en la vejez (véase el capítulo I) (Arenas de Mesa y Robles, 2024; Razavi et al., 2024).

En tercer lugar, se ha observado que las reformas de los sistemas de pensiones también contribuyen a reducir las desigualdades en general. Las medidas incorporadas para enfrentar los efectos diferenciados entre hombres y mujeres y evitar la ampliación de las brechas procedentes del mercado laboral (véase el capítulo III) ofrecen lecciones aplicables a otros grupos poblacionales. Es esencial fortalecer y crear mecanismos de solidaridad contributivos y no contributivos para avanzar en este sentido. Tras casi cinco décadas de reformas estructurales de los sistemas de pensiones en la región, se cuenta con suficiente información sobre sus efectos diferenciados en los hombres y las mujeres, así como sobre la ampliación de las brechas de género del mercado laboral en los sistemas de pensiones. Para enfrentar dichos efectos, es necesario incorporar la dimensión de género en el diseño y la implementación de las reformas previsionales (véase el capítulo III).

En cuarto lugar, los altos costos fiscales de la transición previsional generada por las reformas sustitutivas mostraron la importancia de adoptar una perspectiva intertemporal e intergeneracional en el diseño de las reformas. Comprender quiénes soportan los efectos financieros de medidas específicas es parte del análisis requerido en estos procesos, en el marco de estrategias de fortalecimiento de la sostenibilidad financiera, que constituye una dimensión crucial de las reformas.

En quinto lugar, el nivel de gasto público de los sistemas de pensiones y el efecto fiscal de las reformas previsionales deben enmarcarse en un contexto de sostenibilidad financiera. El contexto macroeconómico, caracterizado por la baja capacidad para crecer, la alta informalidad laboral y el acelerado envejecimiento, condicionará las capacidades de implementar reformas previsionales y de avanzar en nuevas reformas. Tales reformas deberían centrarse, entre otros factores, en cómo alcanzar la sostenibilidad financiera.

En sexto lugar, la institucionalidad previsional es un activo para los países. Para implementar con éxito las reformas previsionales, es esencial fortalecer las capacidades TOPP, y también es necesario considerar el diseño de la gobernanza, la gestión de la economía política y la promoción del diálogo social (véase el capítulo IV).

De las seis consideraciones estratégicas expuestas, se desprenden numerosas recomendaciones de política pública previsional, que cabe dividir en cuatro dimensiones, con el propósito de enfrentar el desafío de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

En primer lugar, es prioritario implementar medidas que promuevan la ampliación de la cobertura de activos y de pensionados, especialmente de pensionados contributivos, dado que sus niveles actuales revelan brechas significativas en la región. Por tanto, diseñar e implementar políticas públicas integrales que vinculen la dimensión laboral y previsional será decisivo para avanzar en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. La mayor cobertura previsional permitiría fortalecer la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones y reducir la presión fiscal asociada a incrementos en los sistemas de pensiones no contributivos (Bosch et al., 2013; Arenas de Mesa, 2019).

La región ha avanzado en la incorporación de medidas orientadas a ampliar la cobertura de activos en grupos con menor acceso a los sistemas de pensiones contributivos. Esto debería reforzarse a través de, entre otros: i) sistemas simplificados que permitan el pago de cotizaciones e impuestos y que faciliten el registro en los sistemas de pensiones; ii) planes de ahorro flexibles y proporcionales que permitan adaptar la frecuencia y el nivel de las cotizaciones a la capacidad contributiva de

las personas trabajadoras, aprovechando la tecnología para realizar los aportes; iii) subsidios y aportes solidarios para el pago de las cotizaciones; iv) la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes; v) la portabilidad de cotizaciones entre países, dadas las tendencias migratorias, y v) la vinculación del ahorro voluntario a la cobertura contributiva (Bernal Lobato, 2022; Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2026; Arenas de Mesa et al., en prensa; Mesa-Lago, 2026).

Respecto de la cobertura de pensionados, la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos sigue siendo el principal instrumento. Contar con sistemas sólidos de información social y registros sociales que alimenten el diseño de estas políticas públicas en el ámbito de las pensiones es un requisito para su sostenibilidad y eficiencia, así como para avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez.

En segundo lugar, es preciso fortalecer la suficiencia de las prestaciones en favor de la protección social en la vejez. Los países han incorporado mecanismos para incrementar la solidaridad en el componente contributivo con el objetivo de aumentar la suficiencia de las prestaciones. Es necesario evaluar sus resultados y nutrir el conocimiento de los datos regionales comparados relativos tanto a los mecanismos que financian dichos instrumentos con inversión pública como a los que generan instrumentos redistributivos dentro del sistema de pensiones.

Algunas medidas destacadas son: i) el establecimiento e incremento de las pensiones mínimas; ii) la creación de aportes solidarios (contributivos o no contributivos), y iii) la introducción de mecanismos orientados a reducir las desigualdades. En los esquemas de capitalización individual será importante analizar el efecto de los fondos generacionales que automatizan la asignación de riesgo en las inversiones de los fondos previsionales según la etapa del ciclo de vida de las personas, además de continuar realizando un seguimiento del nivel de comisiones aplicadas por las administradoras privadas. Es también fundamental fortalecer la institucionalidad reguladora y supervisora. Otro ámbito importante es la introducción de mecanismos de actualización de los montos para evitar la erosión de su valor real frente a la inflación, teniendo en cuenta sus repercusiones fiscales (Gentilini et al., 2024; Mesa-Lago, 2022; Arenas de Mesa et al., en prensa).

En tercer lugar, la sostenibilidad financiera exige la adopción de medidas específicas de seguimiento. Ante las transformaciones demográficas y los elevados niveles de informalidad laboral, se incrementará la presión a causa de una mayor inversión pública en pensiones, como muestran las proyecciones de gasto público. Entre otras, cabe recomendar las siguientes medidas: i) diseñar estrategias orientadas a incrementar los retornos de las inversiones a través de la diversificación de los instrumentos; ii) promover mecanismos de ahorro colectivo para planes con administraciones tanto públicas como privadas, y iii) generar esquemas parcialmente capitalizados[25] que permitan distribuir los riesgos financieros y demográficos entre generaciones (Arenas de Mesa, 2020; Mesa-Lago, 2022, 2026).

Los sistemas de pensiones deben evaluar constantemente los cambios demográficos, económicos y sociales. Los estudios actuariales y financieros son fundamentales para orientar el diseño de las políticas previsionales y realizar a tiempo las modificaciones paramétricas necesarias para mantener el equilibrio en el sistema de pensiones, de manera que estos puedan cumplir con sus objetivos. Esto requiere contar con una institucionalidad fortalecida, con entidades especializadas y sistemas robustecidos de administración, gobernanza y supervisión, incluida la fiscalización del pago de aportes (Arenas de Mesa, 2019; Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2026; Griffin et al., 2026).

Es preciso examinar detenidamente los efectos fiscales potenciales de las medidas que expanden la cobertura y la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones. En este contexto, hay que articular la sostenibilidad financiera con políticas integrales en el ámbito laboral, como la

[25] En lugar de los sistemas totalmente capitalizados, donde las prestaciones se pagan enteramente a partir de los aportes previsionales acumulados, en los sistemas parcialmente capitalizados, al estructurarse en planes de ahorro colectivo, estas se financian con los activos acumulados y los aportes realizados en el presente (Barr y Diamond, 2008).

mayor fiscalización y promoción de aportes continuos para elevar la densidad de cotizaciones. El fortalecimiento de la sostenibilidad financiera también debería incentivar el diseño de instrumentos que permitan anticipar la caída de los aportes previsionales durante las crisis, por ejemplo, manteniendo la continuidad de los aportes vinculados a los seguros de desempleo.

En cuarto lugar, la articulación entre los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos permite incrementar la sostenibilidad, atendiendo a las prestaciones, requisitos de acceso y aportes complementarios que brindan ambos sistemas. Hay pocos países de la región que avancen en esta dirección, y lo más frecuente es que generen sistemas paralelos, con una institucionalidad separada que profundiza la fragmentación del sistema (Arenas de Mesa y Robles, 2024; Packard et al., 2019).

En suma, las reformas de los sistemas de pensiones en la región deberían tener como objetivo avanzar en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y, por tanto, equilibrar las metas de cobertura y suficiencia de las prestaciones en un contexto de sostenibilidad financiera. De esta manera, las reformas previsionales deberían tender a: i) ampliar la cobertura contributiva y no contributiva, en especial, para erradicar la pobreza en la vejez; ii) mejorar la suficiencia de las prestaciones de los sistemas contributivos y no contributivos, y establecer niveles mínimos de suficiencia de las prestaciones en los no contributivos con prestaciones iguales o superiores a la línea de pobreza; iii) garantizar la sostenibilidad financiera con aportes de los trabajadores, los empleadores y el Estado; iv) mejorar la solidaridad del componente contributivo, por ejemplo, con la creación de mecanismos de ahorro colectivo; v) integrar los sistemas contributivos y no contributivos, y vi) generar políticas laborales y previsionales complementarias que incentiven la participación y contribución en los sistemas de pensiones. El diálogo social es fundamental para generar acuerdos transversales que generen la legitimidad necesaria para garantizar el acceso universal a la protección social en la vejez.

En los esfuerzos por avanzar hacia el desarrollo social inclusivo —una estrategia que tiene como columna vertebral los sistemas de protección social—, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones constituye una base esencial para garantizar la protección social a lo largo del ciclo de vida y, en especial, de las personas mayores. El diseño e implementación de políticas públicas que avancen en la consecución de este objetivo se hace aún más importante en un contexto de baja capacidad para crecer, acelerado envejecimiento, y un nivel persistentemente elevado de informalidad laboral en la región.

Bibliografía

Altamirano, Á., Oliveri, M. L., Bosch, M. y Tapia, W. (2025). Calculating the redistributive impact of pension systems in Latin America and the Caribbean. *Oxford Open Economics*, *4*(Suppl._1), i510–i533. https://doi.org/10.1093/ooec/odae030

Apella, I. y Zunino, G. (2023). Work histories and workers' failure to satisfy pension contribution requirements: a comparison of Mexico and Uruguay. *International Social Security Review*, *76*(2), 77-107. https://doi.org/10.1111/issr.12326

Apella, I. y Zunino, G. (2025). Labor history and contribution density in the pension system of the Dominican Republic. *Policy Research Working Paper* (11103). Banco Mundial.

Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Libros de la CEPAL (159) (LC/PUB.2019/19-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Arenas de Mesa, A. (2020). Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19. *Serie Macroeconomía del Desarrollo* (212) (LC/TS.2020/99). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Arenas de Mesa, A., Robles, C., Vila, J. y Abufhele, I. (en prensa). Reformas recientes y desafíos de sostenibilidad de los sistemas de pensiones. *Documentos de Proyectos.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Arenas de Mesa, A. y Robles, C. (Eds.) (2024). *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*. Libros de la CEPAL (164) (LC/PUB.2024/6-P/-*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Asociación Internacional de la Seguridad Social. (2026). *Desarrollos y tendencias en la seguridad social: Americas 2026*. https://www.issa.int/es/node/285103

Banco Mundial. (1994). *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*.

Barr, N. y Diamond, P. (2008). *Reforming pensions: principles and policy choices*. Oxford University Press.

Bentancor, A. (2020). El sistema de pensiones en Chile: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. *Serie Macroeconomía del Desarrollo* (205) (LC/TS.2020/61). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Bernal Lobato, N. (2022). Opciones para expandir la cobertura contributiva de pensiones entre los trabajadores independientes en el Perú. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/104). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Bosch, M., Melguizo, Á. y Pagés, C. (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Bosch, M., Oliveri, M. L., Berstein, S., García-Huitrón, M. y Altamirano Montoya, Á. (2018). *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0001307

Broer, T., Kramer, J. y Mitman, K. (2025). The distributional effects of oil shocks. *Discussion Paper Series* (17949). IZA - Institute of Labor Economics.

Caldara, D. y Iacoviello, M. (2022). Measuring geopolitical risk. *American Economic Review*, *112*(4), 1194-1225.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025: cómo salir de la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social* (LC/PUB.2025/23-P/-*).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026a). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2026. Crecimiento y productividad en un contexto de alta informalidad: factores limitantes y desafíos para impulsar la formalización productiva en la región* (LC/PUB.2026/8-P).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026b). *Impactos del cambio demográfico en América Latina y el Caribe: retos y opciones para la política pública* (LC/CRPD.6/3).

Durán Valverde, F. y Pena, H. (2011). Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados. *Serie Seminarios y Conferencias* (64) (LC/L.3329-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Gentilini, U., Iyengar, H. T. M. M., Valleriani, G., Aziz, S., Arimbi, H. R., Nogueira, J. L. M., Trujillo, M. A. y Cheng, C. (2024). *Keep the Pace: How Inflation Erodes Cash Transfers and What to Do About It*. Banco Mundial. http://documents.worldbank.org/curated/en/099112124114560336

Griffin, A., Saade, D., Eunike Virgie, Y. y Rojas, N. (2026). Strengthening the Sustainability of National Pension Systems: Lessons for Latin America. *LSE MPP "Craft of Government" Project Report* [Manuscrito no publicado].

Iyer, S. (2008). Stochastic actuarial modelling of a defined-benefit social security pension scheme: an analytical approach. *Annals of Actuarial Science*, *3*(1–2), 127–185. doi:10.1017/S174849950000049X

Mesa-Lago, C. (2008). *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*. Oxford University Press.

Mesa-Lago, C. (2022). Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política. *Serie Políticas Sociales* (242) (LC/TS.2022/99). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Mesa-Lago, C. (2026). *Un siglo de pensiones públicas en América Latina, 1924-2024: historia, evaluación del desempeño, retos y recomendaciones de políticas*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Naciones Unidas. (2024). *World Population Prospects 2024*. https://population.un.org/wpp/

Norris, J. R. (1997). *Markov Chains*. Cambridge University Press.

Superintendencia de Instituciones Financieras. (2016). *Actuarial Report 27th on the Canada Pension Plan as at 31 December 2015*.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2025). *Pensions at a Glance 2025: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e40274c1-en

Organización Internacional del Trabajo. (2022). *Informe Mundial sobre Salarios 2022-2023: el impacto de la inflación y de la COVID-19 en los salarios y el poder adquisitivo. Resumen ejecutivo*.

Orszag, P. y Stiglitz, J. E. (2001). Rethinking pension reform: ten myths about social security systems. En R. Holzmann y J. E. Stiglitz (Eds.), *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century* (pp. 17-56). Banco Mundial. https://doi.org/10.1596/0-8213-4822-1

Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Urban, S. y Wodsak, V. (2019). *Reversing pension privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Organización Internacional del Trabajo.

Packard, T. G., Gentilini, U., Grosh, M. E., O'Keefe, P. B., Palacios, R. J., Robalino, D. A. y Santos, I. V. (2019). *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*. Banco Mundial. http://documents.worldbank.org/curated/en/997741568048792164

Quashie, N. y Jones, F. (2023). The ageing Caribbean: 20 years of the Madrid Plan of Action. *Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe* (111) (LC/TS.2022/225-LC/CAR/TS.2022/5). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Razavi, S., Cattaneo, U., Schwarzer, H. y Visentin, A. (2024). Combating inequalities: what role for universal social protection? *ILO Working Paper* (128). Organización Internacional del Trabajo. https://doi.org/10.54394/EOAY4970

Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (Eds.). (2013). *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*. Banco Mundial.

Schneider, G. y Troeger, V. E. (2006). War and the world economy: stock market reactions to international conflicts. *Journal of Conflict Resolution*, *50*(5), 623-645. https://doi.org/10.1177/0022002706290430

Sistema de Jubilación de Empleados Municipales de Ontario. (2025). *2024 Annual Report*.

Superintendencia del Sistema Financiero. (2025). *Estudio Actuarial del Sistema de Pensiones de El Salvador.*

Uthoff, A. (2001). La reforma del sistema de pensiones y su impacto en el mercado de capitales. En R. Ffrench-Davis y B. Stallings (Eds.), *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973* (pp. 231-261). LOM Ediciones y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CAPÍTULO

III

Sistemas de pensiones y desigualdades de género en América Latina y el Caribe

Introducción

A. Hacia sistemas de pensiones que reconozcan las trayectorias marcadas por el trabajo de cuidados

B. Las desigualdades de género en los sistemas de pensiones reflejan desigualdades estructurales en el mercado laboral

C. Evolución de las desigualdades de género en los sistemas de pensiones contributivos: cobertura y suficiencia de las prestaciones

D. Los sistemas de pensiones en la región: avances y desafíos para la igualdad de género y el reconocimiento del cuidado

E. Políticas para fortalecer los sistemas de pensiones y avanzar hacia la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado

Bibliografía

Introducción

Los países de América Latina y el Caribe han logrado importantes avances con el fortalecimiento de marcos normativos e institucionales para consolidar la igualdad formal o ante la ley e impulsar la transversalización de la perspectiva de género en las políticas. Sin embargo, ninguno ha alcanzado la igualdad sustantiva en los hechos y persisten los nudos estructurales de la desigualdad, que limitan el ejercicio de la autonomía y los derechos de las mujeres a lo largo del ciclo de vida y que se expresan, entre otras cosas, en una creciente feminización de la pobreza (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2025a; CEPAL y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres [ONU-Mujeres], 2025). En este contexto, la actual organización social de los cuidados, caracterizada por la falta de corresponsabilidad social y de género, profundiza las desigualdades en la participación, la permanencia y las condiciones de las mujeres en el mercado laboral, y obstaculiza su acceso a los sistemas de pensiones contributivos. Por lo tanto, las mujeres enfrentan mayores dificultades para acumular aportes y tiempos de cotización a lo largo de su vida laboral, que se traducen en brechas de género tanto en la cobertura como en la suficiencia de las pensiones.

Estas desigualdades acumuladas a lo largo del ciclo de vida se expresan con especial intensidad en la vejez. Las mujeres constituyen la mayoría de la población de edad avanzada debido a su mayor esperanza de vida, enfrentan mayores riesgos de insuficiencia de ingresos y necesidades de cuidado propias de esta etapa y, al mismo tiempo, continúan desempeñando un papel central en la provisión de cuidado, incluso para otras personas mayores (CEPAL, 2025b).

Estas desigualdades pueden profundizarse en un contexto de crisis de los cuidados, es decir, cuando la demanda creciente de cuidados supera las capacidades disponibles de servicios, infraestructura, tiempo y personas para atender estas necesidades. Ante la ausencia de respuestas públicas adecuadas, esta demanda se satisface en gran parte en los hogares mediante el trabajo no remunerado o precario, realizado principalmente por mujeres, lo que refuerza la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado. De no adoptarse políticas oportunas, las tensiones asociadas a esta crisis podrían intensificarse debido a la interacción con procesos como las transformaciones del mundo de trabajo, la crisis climática y los movimientos migratorios, que reconfiguran las dinámicas de cuidado de los lugares de origen y destino, así como el acelerado envejecimiento de la población (CEPAL, 2024, 2025b). El envejecimiento de la población plantea crecientes desafíos para la sostenibilidad de los sistemas de protección social. El aumento de la proporción de personas mayores incrementa simultáneamente la presión sobre los sistemas de pensiones, salud y cuidados de largo plazo, lo que repercute en su sostenibilidad financiera.

En este capítulo se examinan las desigualdades de género existentes en los sistemas de pensiones y sus vínculos con la autonomía de las mujeres. En la primera sección se presenta el marco de estas desigualdades y los principales acuerdos regionales alcanzados en materia de derecho al cuidado y protección social, bajo la premisa de que la división sexual del trabajo incide en la cobertura y la suficiencia de las pensiones contributivas y no contributivas. En la segunda se examina su relación con las desigualdades estructurales del mercado laboral, incluidas las brechas en participación, ocupación, ingresos, jornadas y cotización al sistema de pensiones. En la tercera se analiza la evolución de las brechas de género en las pensiones contributivas durante las últimas dos décadas. En la cuarta se repasan los avances y los desafíos en el reconocimiento del trabajo de cuidados y, finalmente, se ofrecen recomendaciones para fortalecer los sistemas de pensiones con perspectiva de género y avanzar hacia la sociedad del cuidado.

A. Hacia sistemas de pensiones que reconozcan las trayectorias marcadas por el trabajo de cuidados

Los sistemas de pensiones contributivos de la región se han estructurado sobre la base de cotizaciones vinculadas con ocupaciones formales y trayectorias caracterizadas por la continuidad y la participación a tiempo completo. Este diseño, por lo tanto, tiende a reproducir las desigualdades derivadas de la división sexual del trabajo e invisibiliza el valor económico y social del trabajo de cuidados, que sostiene la vida y la economía.

Entre otros factores, al no contar con mecanismos que reconozcan el tiempo y el trabajo dedicado a los cuidados, los sistemas contributivos penalizan las interrupciones o la menor participación laboral asociadas a estas responsabilidades, lo que afecta especialmente a las mujeres (CEPAL, 2019a, 2019b, 2025b; Naciones Unidas, 2024; Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2024). Aunque se registran algunos avances en la inclusión de la perspectiva de género y el reconocimiento del cuidado en el diseño de los sistemas de pensiones (véase el cuadro III.1 en la sección III.D), su plena incorporación sigue siendo un desafío pendiente en la región. Por una parte, quienes permanecen fuera del mercado laboral debido a las responsabilidades del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado pueden acceder a derechos previsionales derivados, por ejemplo, mediante pensiones de sobrevivencia o de viudez[1] (siempre que las personas estén formalmente unidas y el cónyuge haya accedido a una pensión) o pensiones no contributivas, que suelen presentar menores niveles de suficiencia. Por otra parte, esta carga de trabajo no remunerado y la discriminación en el mercado laboral obliga a muchas mujeres a aceptar empleos a tiempo parcial, intermitentes, informales o de menor remuneración, lo que reduce su salario promedio y su densidad de cotización (CEPAL, 2025b; ONU-Mujeres et al., 2024). De este modo, aunque el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado contribuye al bienestar y al funcionamiento de la economía, continúa siendo insuficientemente reconocido por los sistemas previsionales. Como resultado, muchas mujeres quedan excluidas de los sistemas de pensiones contributivos o acceden a pensiones significativamente menores (CEPAL, 2019a).

Los países miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mediante la Agenda Regional de Género, que incluye el Compromiso de Tlatelolco y los demás compromisos aprobados en la Conferencia Regional sobre las Mujeres de América Latina y el Caribe, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, aprobado en la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, y la Declaración de Santiago, aprobada en la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores, entre otros instrumentos, han reconocido la importancia de la seguridad y la protección social para el logro de la igualdad de género, en consonancia con el marco jurídico internacional[2]. Esto abarca

[1] La autonomía de las mujeres mayores puede verse limitada cuando sus ingresos dependen principalmente de otros integrantes del hogar o de pensiones de sobrevivencia. Desde una perspectiva centrada en los ingresos del hogar, los niveles de seguridad y suficiencia pueden parecer adecuados, pero pueden ocultar el grado real de autonomía, que depende de cambios en la situación familiar, como la viudez, el divorcio o una distribución desigual de los recursos dentro del hogar (Instituto Europeo de la Igualdad de Género [EIGE], 2024).

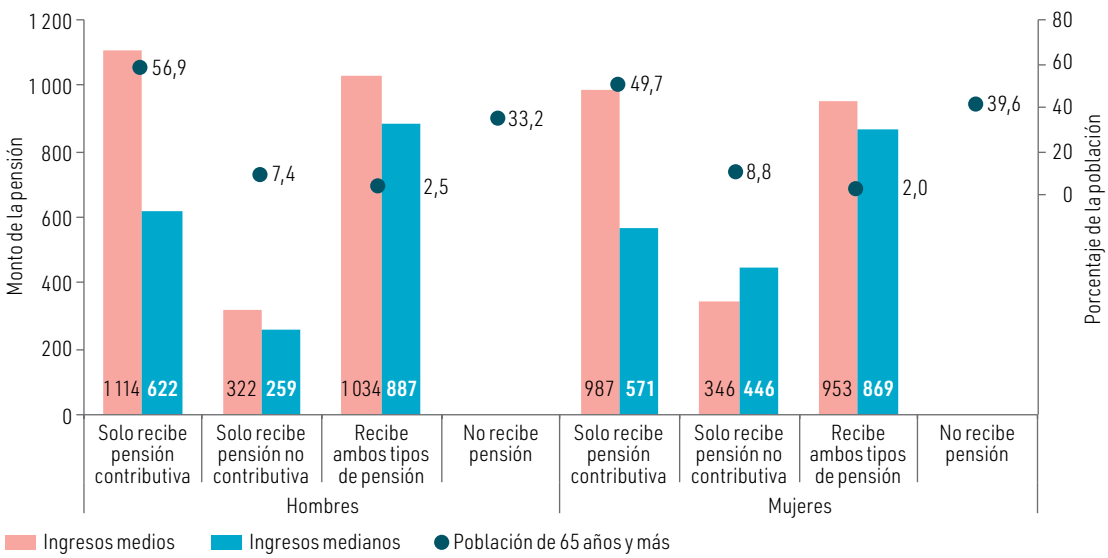
[2] A este respecto, destacan instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en materia de seguridad social y pensiones, como el Convenio sobre Igualdad en la Remuneración, 1951 (núm. 100), el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102), el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) –que promueve sistemas universales con enfoque de igualdad de género y no discriminación– y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), que garantiza a las trabajadoras domésticas el acceso a la seguridad social en las mismas condiciones que las demás personas trabajadoras. Por otra parte, en la opinión consultiva 31 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se reafirma la relación de interdependencia e indivisibilidad entre el derecho al cuidado y el derecho a la protección social. La Corte subraya la importancia de fortalecer los componentes no contributivos de la protección social para quienes no pueden acceder a regímenes contributivos, ya sea por trabajar en ocupaciones informales o por dedicarse al trabajo autónomo o de cuidados no remunerado (Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2025).

desde el acceso sin discriminación de las mujeres al empleo formal mediante la construcción de sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social hasta la incorporación de un enfoque de género y redistributivo en la protección social, articulado con las políticas y los sistemas de cuidados.

En este contexto, alcanzar la igualdad sustantiva de género implica superar la división sexual del trabajo y avanzar hacia una sociedad del cuidado que reconozca el cuidado como una necesidad, un derecho, un trabajo y un bien público, sobre la base de la corresponsabilidad social y de género (CEPAL, 2025b). Para ello, es necesario impulsar sistemas de pensiones y de protección social que reconozcan el tiempo dedicado al trabajo de cuidados no remunerado, así como implementar políticas y sistemas integrales de cuidados que redistribuyan este trabajo entre los hogares, las comunidades, el sector privado y el Estado como principal garante del derecho al cuidado.

Las barreras que enfrentan las mujeres para participar en el mercado laboral se traducen en una menor cobertura previsional en edad de trabajar y en menores pensiones en la vejez (CEPAL, 2019b). En América Latina, el 39,6% de las mujeres y el 33,2% de los hombres de 65 años y más no reciben pensiones de ningún tipo. Entre quienes acceden a pensiones contributivas, las mujeres reciben montos inferiores (en promedio, un 11% menos que los hombres) (véase el gráfico III.1). Las pensiones no contributivas cumplen un papel fundamental para ampliar la protección de quienes no acceden a pensiones contributivas, entre ellas muchas mujeres. Sin embargo, sus montos también suelen ser inferiores y, en muchos casos, cercanos a los niveles de subsistencia, lo que no permite superar la línea de pobreza (CEPAL, 2019a, 2019b).

Gráfico III.1
América Latina (16 países)[a]: población de 65 años y más, según recepción de pensión, ingresos medios y medianos mensuales por pensiones, tipo de pensión y sexo, 2024
(En dólares corrientes en paridad de poder adquisitivo y porcentajes)



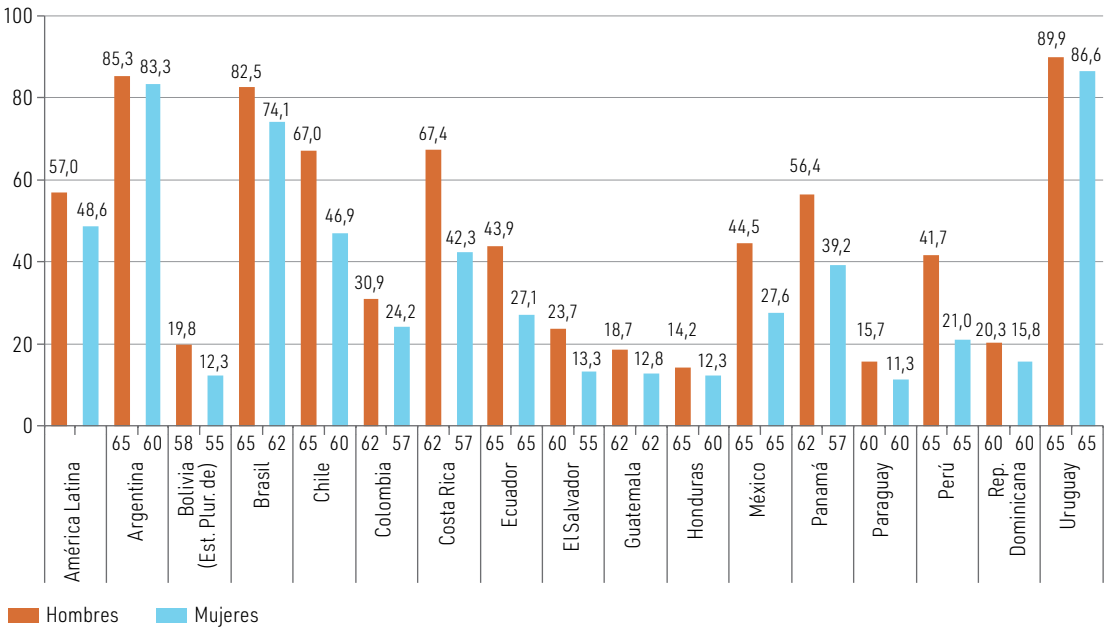
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y World Bank, *World Development Indicators*.

Nota: La clasificación según el tipo de pensión se establece a partir de la percepción de ingresos procedentes de pensiones contributivas y no contributivas. Se distingue entre quienes reciben exclusivamente una pensión contributiva, una pensión no contributiva o ambos tipos de pensión. En los países donde no se dispone de información sobre pensiones no contributivas, solo se incluye a quienes reciben pensiones contributivas; los casos restantes se excluyen del análisis. Los ingresos se expresan en dólares internacionales en paridad de poder adquisitivo y corresponden a los ingresos por pensiones convertidos con el factor de conversión del PIB. Para el cálculo de los ingresos medios y medianos ponderados se consideran únicamente las personas que reciben algún tipo de pensión.

[a] Las pensiones contributivas incluyen: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2023), Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Las pensiones no contributivas incluyen: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Las brechas de género en los niveles de cobertura se observan también en las prestaciones percibidas a partir de la edad de jubilación. Aunque existen amplias variaciones entre países de la región, en promedio, el 48,6% de las mujeres en edad jubilatoria reciben pensión contributiva, frente al 57,0% de los hombres (véase el gráfico III.2).

Gráfico III.2
América Latina (16 países): personas que reciben pensiones contributivas a partir de la edad legal de jubilación, según país y sexo, 2024
(En porcentajes)

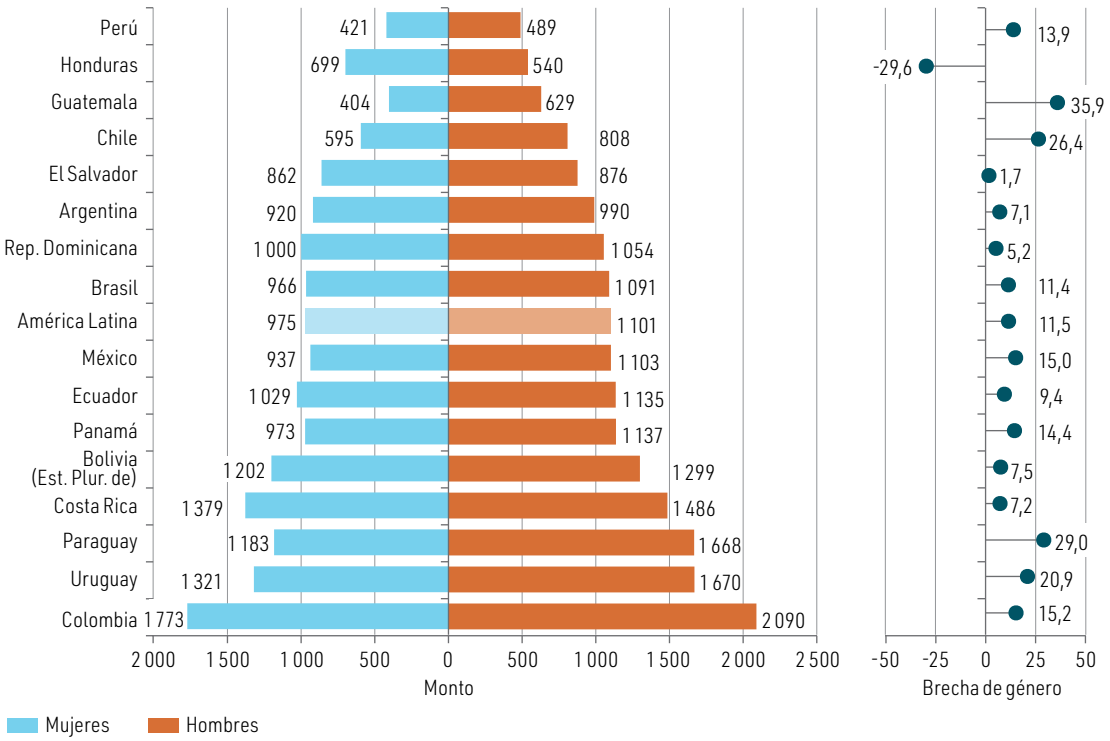


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: El valor de América Latina es el promedio ponderado de los países incluidos en el gráfico con sus correspondientes edades legales de jubilación. Los datos de Guatemala corresponden a 2023.

El hecho de que las mujeres se jubilen a una edad legal menor puede acortar sus períodos de cotización y extender el tiempo durante el cual perciben una pensión. Sin embargo, la posibilidad de prolongar la vida laboral no depende únicamente de la edad legal de jubilación, sino también de las condiciones de inserción y permanencia en el mercado laboral, en el que las barreras tienden a aumentar con la edad. Por ello, cualquier debate sobre la edad de jubilación en un escenario de aumento de la esperanza de vida debe considerar las desigualdades que enfrentan las mujeres a lo largo de sus trayectorias laborales y contributivas, junto con la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera de los sistemas (CEPAL, 2018). Como se ha señalado, cuando las mujeres acceden a una pensión contributiva, suelen percibir prestaciones inferiores (véase el gráfico III.3). Las brechas de género en los montos promedio de las pensiones contributivas persisten y afectan a las mujeres de todos los países, con excepción de Honduras[3].

[3] En Honduras, las mayores barreras que enfrentan las mujeres para acceder al mercado laboral y al sistema contributivo reducen la proporción de mujeres que accede a una pensión contributiva (Palma Roco, 2025), lo que puede generar un efecto de selección y reducir o incluso eliminar la brecha observada.

Gráfico III.3
América Latina (16 países): ingresos medios por pensiones contributivas mensuales que recibe la población de 65 años y más, según sexo, 2024
(En dólares en paridad de poder adquisitivo y porcentajes)

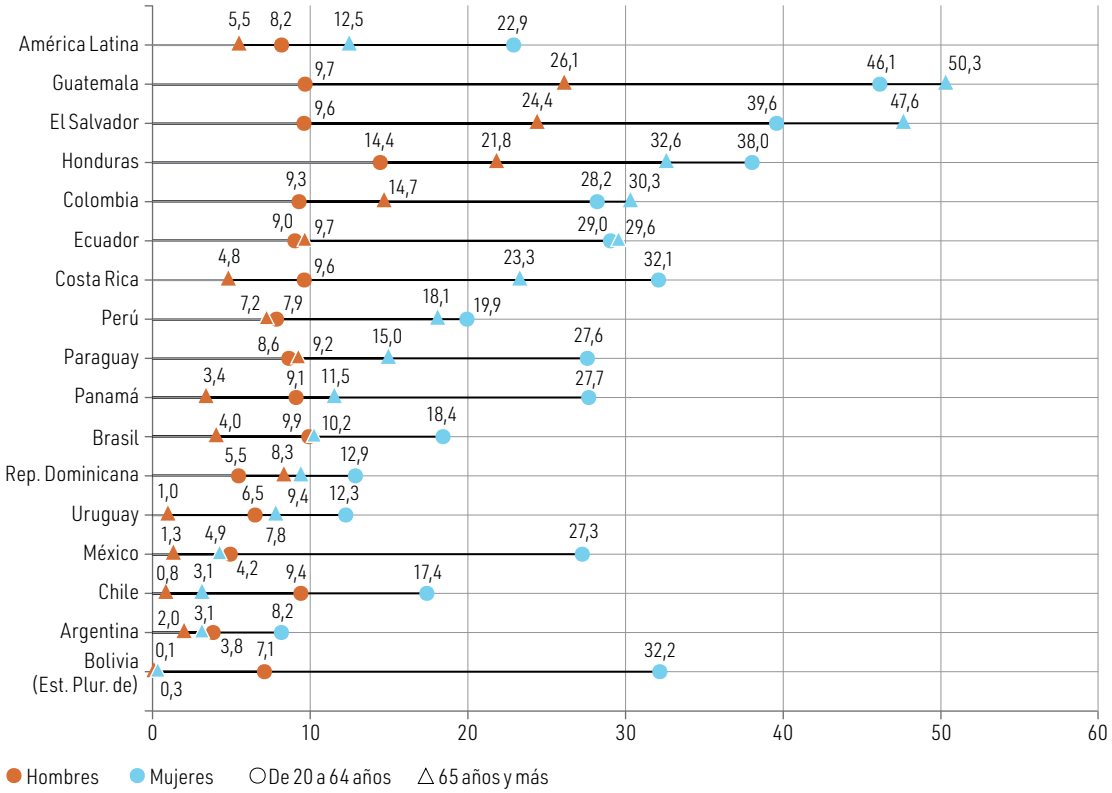


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y World Bank, *World Development Indicators*.
Nota: El valor de América Latina es el promedio ponderado de los países incluidos en el gráfico. Los datos de Guatemala corresponden a 2023. La brecha de género es la diferencia en los montos de las pensiones contributivas entre hombres y mujeres, expresada como proporción de las pensiones de los hombres. Un valor positivo de la brecha indica que, en promedio, las mujeres reciben un monto inferior al de los hombres.

Las mujeres perciben menos ingresos a lo largo del ciclo de vida. Entre los 20 y los 64 años, el 22,9% de las mujeres no percibe ingresos propios, frente al 8,2% de los hombres. En la vejez, esta brecha se reduce, aunque persiste: entre las personas de 65 años y más, las proporciones alcanzan el 12,5% y el 5,5%, respectivamente (véase el gráfico III.4). Esta disminución de la brecha se relaciona, entre otros factores, con la ampliación de las pensiones no contributivas, cuya cobertura aumentó del 4,7% al 33,6% de la población de 65 años y más entre 2000 y 2024 (véase el capítulo II)[4], y las mujeres fueron sus principales destinatarias (Arenas de Mesa y Robles, 2024).

[4] Los indicadores del presente capítulo se construyen a partir de información armonizada proveniente de las encuestas de hogares, cuya disponibilidad y cobertura varían entre países. Por ello, las estimaciones regionales corresponden a los países para los cuales se dispone de información comparable y no necesariamente coinciden con las estimaciones basadas en registros administrativos o en una cobertura más amplia de países. En particular, las estimaciones de cobertura de las pensiones no contributivas pueden diferir de las presentadas en el capítulo II, que se obtienen a partir de información administrativa de 23 países de América Latina y el Caribe.

Gráfico III.4
América Latina (16 países): población sin ingresos propios, según grupo de edad y sexo, 2024
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: El valor de América Latina es el promedio ponderado de los países incluidos en el gráfico. Los datos de Guatemala corresponden a 2023.

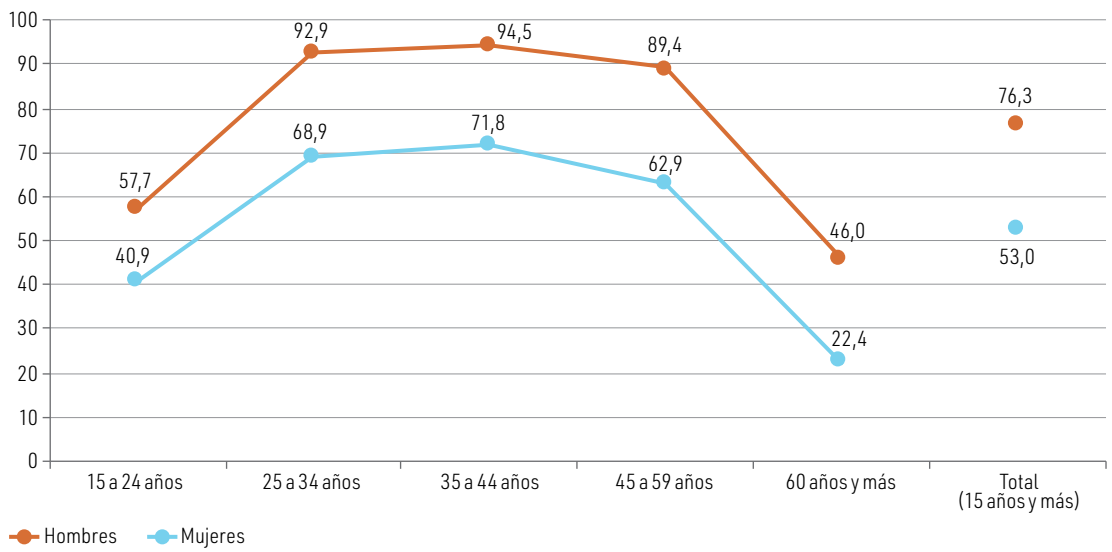
A pesar de los avances, estas medidas no han sido suficientes para reducir las desigualdades estructurales de género, que se suman a los bajos ingresos que percibe de manera persistente una parte importante de personas mayores. La decisión de jubilarse, cuando existe la posibilidad de hacerlo, está condicionada por las expectativas de bienestar durante la vejez (CEPAL, 2018). Entre las mujeres de 65 años y más que no reciben ningún tipo de pensión, más del 70% de sus ingresos propios no superan la línea de pobreza. Esta proporción alcanza el 42% de las que reciben únicamente una pensión no contributiva. En el caso de los hombres, esta cifra alcanza a alrededor del 44% de los que no reciben pensión y al 32% de los que solo reciben pensión no contributiva (CEPAL, 2024, p. 163). La autonomía no depende solo de contar con ingresos propios, sino también de que estos sean suficientes. La insuficiencia de ingresos en esta etapa de la vida constituye un factor que aumenta los riesgos para la salud, en especial cuando se combina con otras situaciones de vulnerabilidad, como el aislamiento social y la soledad (Herbst-Debby, 2023; Shin et al., 2022; Comisión Económica para Europa, 2024).

B. Las desigualdades de género en los sistemas de pensiones reflejan desigualdades estructurales en el mercado laboral

Las desigualdades de género en los sistemas de pensiones contributivos están estrechamente relacionadas con las barreras que enfrentan las mujeres para acceder al mercado laboral y permanecer en él en igualdad de oportunidades. Con mayor frecuencia, las mujeres no cumplen los requisitos mínimos de años de cotización, períodos de actividad laboral o ingresos necesarios para acceder a las pensiones contributivas.

Aunque las mujeres de la región cuentan con más años de estudio, esto no se refleja aún en su plena participación en la economía, la política, la ciencia y otros ámbitos. Las posibilidades de las mujeres para insertarse en el mercado laboral formal o en un empleo a tiempo completo se ven fuertemente limitadas por la sobrecarga del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. En la región, alrededor de la mitad de las mujeres en edad de trabajar no participa en el mercado laboral, en comparación con una cuarta parte de los hombres. La brecha de participación general es de 23 puntos porcentuales y es consistente a lo largo del ciclo de vida, aunque alcanza su mayor magnitud entre los 25 y los 59 años (véase el gráfico III.5), principalmente debido a la crianza y las demandas de cuidados en los hogares. En efecto, las mayores brechas de género en la participación laboral y la obtención de ingresos propios entre mujeres y hombres se presentan en los hogares con niños y niñas de entre 0 y 5 años y con personas de 80 años y más (CEPAL, 2025b).

Gráfico III.5
América Latina (14 países)[a]: tasa de participación en el mercado laboral de la población de 15 años y más, según sexo y grupo de edad, 2024
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de CEPALSTAT.
[a] Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

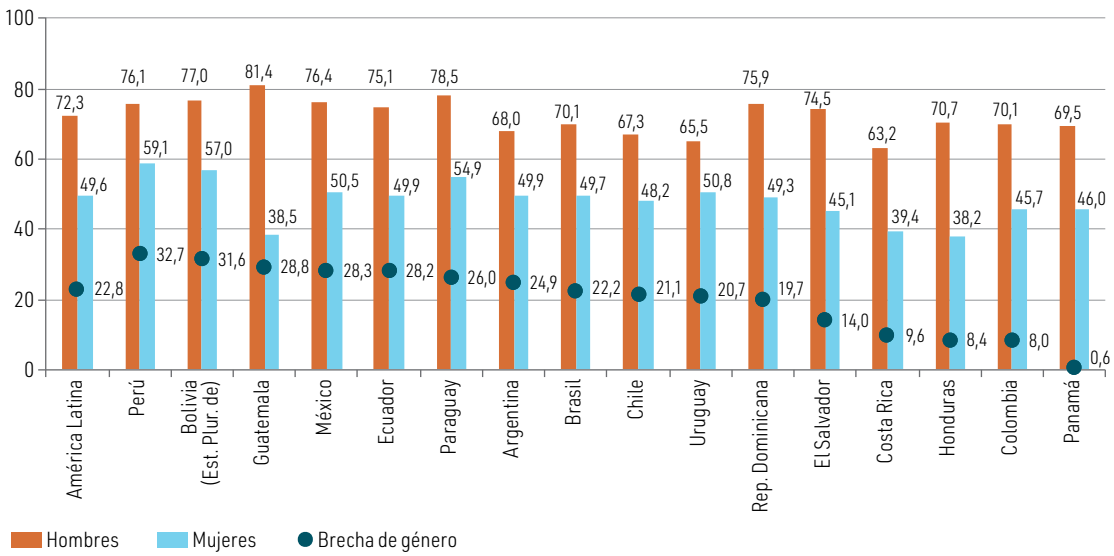
En este mismo sentido, las brechas de género en los montos de las pensiones contributivas se relacionan con las persistentes brechas salariales (CEPAL, 2018, 2019a; Vaca Trigo, 2019). Estas desigualdades pueden profundizarse durante las crisis, como ocurrió durante la pandemia, lo que afecta aún más los montos y la densidad de la cotización (Maldonado et al., 2026). La brecha de género tiende a ser mayor en los salarios mensuales que en los salarios por hora[5], lo que refleja el hecho de que las mujeres dedican menos horas al trabajo remunerado, a pesar de tener una mayor carga de trabajo total, con más horas dedicadas al trabajo de cuidados no remunerado (CEPAL, 2025b, 2025c). No obstante, incluso en el cálculo por hora trabajada, la brecha salarial entre las personas dependientes alcanzó un 17,3% en 2024 (Gontero y Ravest, 2025). Además, en los países donde existen importantes brechas en la participación se produce un sesgo de selección: quienes logran insertarse en el mercado de trabajo suelen contar con un mayor nivel de escolaridad y formalidad, lo que reduce artificialmente la brecha salarial observada entre hombres y mujeres, e incluso puede eliminarla (Olivetti y Petrongolo, 2008).

De esta manera, las mujeres no solo participan menos en el mercado laboral, sino que, cuando lo hacen, presentan mayores tasas de desempleo, menores tasas de ocupación e ingresos laborales promedio más bajos que los de los hombres, cuya brecha llega al 22,8% en el caso de América Latina (véase el gráfico III.6). En algunos países, las mujeres enfrentan menores brechas en la tasa de ocupación, pero reciben ingresos significativamente más bajos que los hombres, como en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Paraguay y el Perú. En otros países, como el Ecuador, Guatemala y México, las mujeres enfrentan simultáneamente mayores brechas de género, tanto en las tasas de ocupación como en los ingresos laborales. En países como Colombia, Costa Rica, Honduras y Panamá, existen menores brechas de género en los ingresos con respecto a los demás países, pero aún se observan importantes brechas en cuanto a la ocupación.

Gráfico III.6

América Latina (16 países): tasa de ocupación de la población de 15 años y más, según sexo, y brecha de género en la media de los ingresos laborales mensuales de las personas ocupadas, 2024

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y World Bank, *World Development Indicators*.

Nota: El valor de América Latina es el promedio ponderado de los países incluidos en el gráfico. Los datos de Guatemala corresponden a 2023.

[5] Esta brecha corresponde a la diferencia en los salarios medios entre mujeres y hombres ocupados, expresada como proporción de los salarios de los hombres. Este indicador no incluye otras desigualdades estructurales, como las diferencias en las tasas de participación, ocupación y horas trabajadas. Por ello, la brecha en los ingresos laborales totales percibidos por mujeres y hombres suele ser considerablemente mayor.

Para muchas mujeres, compatibilizar el trabajo remunerado con las responsabilidades del trabajo de cuidados no remunerado implica recurrir al empleo por cuenta propia o a tiempo parcial. Las mujeres están sobrerrepresentadas tanto en el empleo a tiempo parcial[6] como en el subempleo por insuficiencia de horas[7], lo que reduce sus ingresos y, en consecuencia, sus aportes previsionales (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE], 2025; OIT, 2023). Además, estas modalidades de inserción laboral pueden limitar la cobertura de los componentes contributivos de los sistemas de pensiones, que establecen umbrales mínimos de horas trabajadas o de ingresos para gozar de derechos previsionales. En la región, el 10,6% de las mujeres ocupadas trabaja menos de 15 horas semanales, frente al 4,5% de los hombres, situación frecuentemente asociada con mayores niveles de informalidad (Gontero, 2025; OIT, 2023). En este contexto, el desafío de los sistemas de pensiones contributivos no está relacionado con el empleo a tiempo parcial en sí mismo, sino con marcos normativos previsionales que no se han adaptado a las características y transformaciones del mundo del trabajo.

Se estima que en América Latina el 48,0% de la población ocupada se encontraba en condiciones de informalidad en 2025; es decir, no contaba con un contrato laboral, no cotizaba al sistema de pensiones o no estaba registrada ante la autoridad fiscal correspondiente (CEPAL, 2026). En este sentido, se destaca que las mujeres presentan una mayor probabilidad de desempeñarse en empleos informales, especialmente cuando en sus hogares existen necesidades de cuidado infantil o de largo plazo (Pineda et al., 2024).

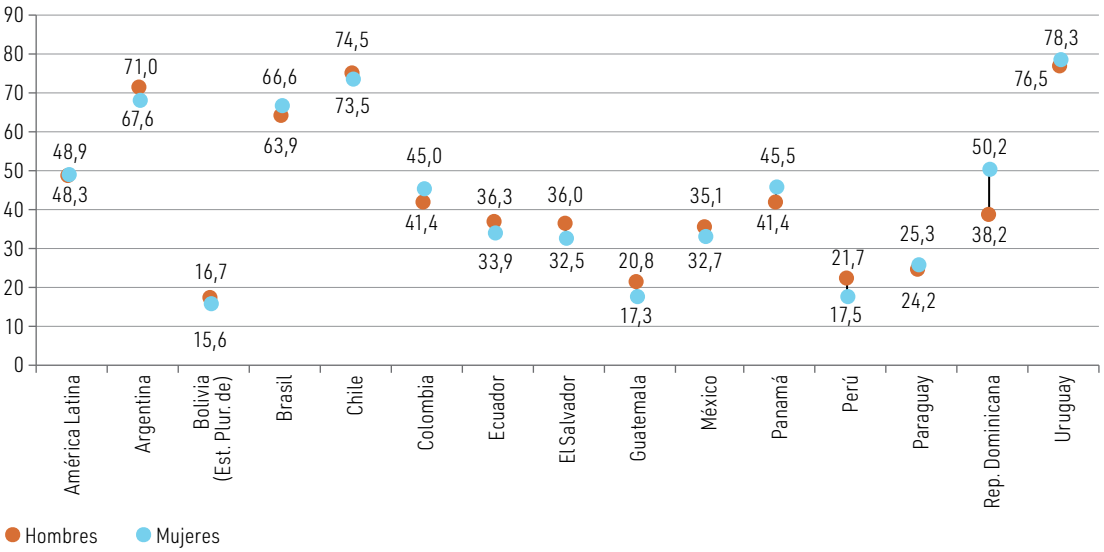
La proporción de la población ocupada que cotiza a los sistemas previsionales varía mucho entre países. Aunque a nivel regional no se observan brechas de género relevantes entre las personas ocupadas (véase el gráfico III.7), una menor participación laboral de las mujeres conduce a que una menor proporción del total de mujeres en edad de trabajar cotice a los sistemas contributivos. Asimismo, la ausencia de brechas de género agregadas puede ocultar desigualdades que se visibilizan al considerar otras dimensiones, como el sector de actividad, la condición de informalidad, el origen étnico-racial o la situación socioeconómica.

Si bien la legislación laboral establece que toda persona asalariada debe estar registrada y realizar aportes a la seguridad social —algunos países contemplan mecanismos obligatorios o voluntarios para la afiliación de personas trabajadoras independientes—, el incumplimiento de estas disposiciones, junto con otros factores, contribuyen a la persistencia de elevados niveles de informalidad en determinados sectores y ocupaciones. Estas dinámicas están relacionadas con la división sexual del trabajo, expresada en la segregación ocupacional que caracteriza a los mercados laborales de la región (véase el recuadro III.1) (CEPAL, 2024, 2025b; Vaca Trigo, 2019). Un ejemplo es el trabajo doméstico remunerado, actividad en la que se desempeñan 14,8 millones de personas en la región, de las cuales nueve de cada diez son mujeres. Este sector ha estado históricamente marcado por la informalidad, la ausencia de contratos y una baja afiliación a la seguridad social, que dificulta la acumulación de cotizaciones necesarias para acceder a una pensión contributiva (CEPAL, 2023; Huepe, 2023; ONU-Mujeres et al., 2024). En las últimas décadas, algunos países han logrado avances en la formalización del trabajo doméstico remunerado; sin embargo, continúa siendo uno de los sectores más informales, situación que afecta con mayor intensidad a las trabajadoras indígenas, afrodescendientes, migrantes y pertenecientes a hogares de bajos ingresos (CEPAL et al., 2025; Valenzuela et al., 2020).

6 No existe una definición internacionalmente acordada sobre el número de horas que constituye una jornada laboral a tiempo completo. Según la fuente de referencia, el trabajo parcial es el que se realiza durante menos de 35 horas semanales. En la región, la probabilidad de trabajar a tiempo parcial es del 35% en las mujeres y del 20% en los hombres (Gontero, 2025).

7 Las personas que trabajan remuneradamente menos tiempo que una jornada a tiempo completo y que desean trabajar más y están disponibles para hacerlo representaron al 6,7% de los hombres y al 7,5% de las mujeres de la región en 2024. Para la comparabilidad de series temporales, esta serie se basa en las definiciones de la 13.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) (véase OIT (s.f)). Las estimaciones basadas en la 19.ª CIET presentan una menor cobertura de países y, por ello, aún no se dispone de un promedio regional.

Gráfico III.7
América Latina (14 países): población ocupada de 15 años y más que cotiza a los sistemas previsionales, según sexo y país, 2024
(En porcentajes)



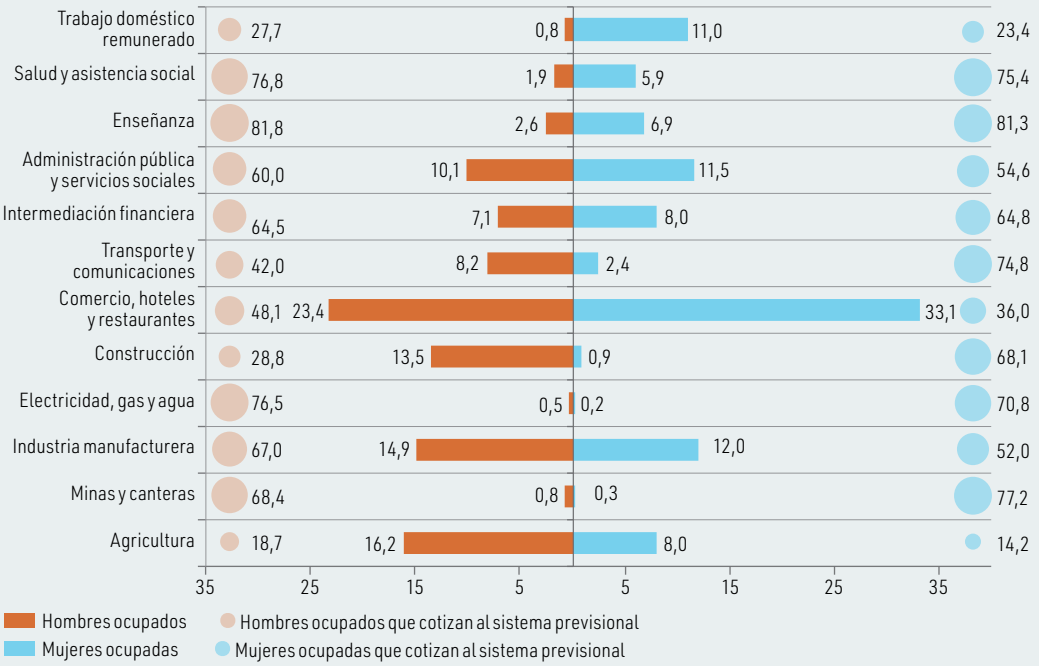
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: El valor de América Latina es el promedio ponderado de los países incluidos en el gráfico. Los datos de Guatemala corresponden a 2023. La variable de cotización a la seguridad social está disponible para todos los países excepto para el Ecuador, Guatemala, Panamá y la República Dominicana. En estos países, la variable disponible es la de afiliación a la seguridad social, lo que sobreestima la tasa efectiva de cotización. En la Argentina y la Republica Dominicana solo se consideran las personas asalariadas y, en este último caso, no se incluye el trabajo doméstico remunerado. Si bien las brechas de cotización pueden ser mayores en la población en edad de trabajar, la información se presenta con respecto a la población ocupada de 15 años y más, dado que, en la mayoría de las encuestas de los países, esta variable se encuentra disponible únicamente para esta población.

Recuadro III.1
Segmentación ocupacional y concentración de mujeres en sectores con menor cobertura previsional

La segregación ocupacional del mercado laboral significa que las mujeres se concentran en actividades vinculadas con la economía del cuidado, mientras que los hombres predominan en sectores asociados a la producción, la infraestructura, el transporte y las actividades extractivas. La concentración en estos sectores contribuye a explicar una parte importante de las desigualdades existentes en los sistemas de pensiones, que se observan más adelante en la vejez.

Por una parte, existen sectores feminizados y relativamente protegidos en términos de vigencia de derechos previsionales, como la enseñanza, la salud y la asistencia social. Por otra parte, se observan sectores masculinizados, como el transporte, las comunicaciones y la construcción, que presentan perfiles contributivos más precarios para los hombres, mientras que las mujeres muestran altos niveles de cotización, debido al tipo de ocupaciones que realizan estos sectores. La agricultura también es un sector más masculinizado, pero sus niveles de afiliación o cotización a los sistemas de pensiones son bajos para mujeres y hombres, lo que limita la protección laboral y previsional. Finalmente, se destacan otros sectores feminizados, más precarizados y vulnerables ante las crisis (como la de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)), que incluyen el comercio, los hoteles y restaurantes y el trabajo doméstico remunerado, que concentran una proporción importante del empleo de las mujeres y presentan bajos niveles de cotización o afiliación.

América Latina (13 países)[a]: población ocupada por sectores de actividad económica y personas ocupadas que cotizan a los sistemas previsionales, según sector y sexo, 2024
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: Las barras representan el porcentaje de personas ocupadas en el sector por sexo. Los círculos muestran el porcentaje de personas que cotizan a la seguridad social en el sector por sexo. Véase la nota del gráfico III.7.
[a] Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

C. Evolución de las desigualdades de género en los sistemas de pensiones contributivos: cobertura y suficiencia de las prestaciones

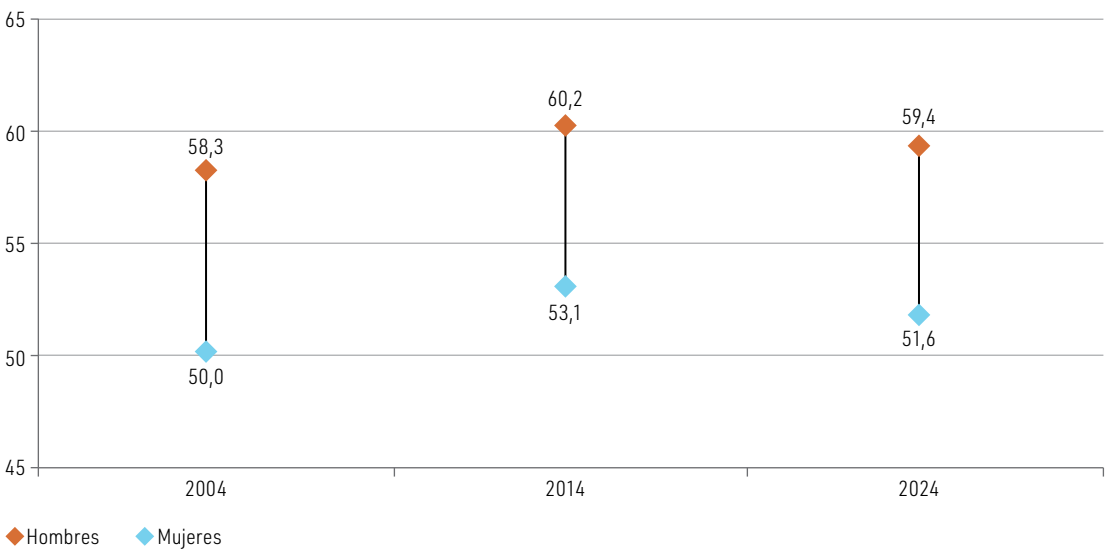
En los últimos 20 años, la cobertura de los sistemas de pensiones contributivos se ha mantenido sin variaciones y ha sido sistemáticamente mayor en los hombres que en las mujeres. El análisis conjunto del nivel y de las brechas en la cobertura y los montos de las pensiones contributivas presenta trayectorias heterogéneas entre los países. Esto pone de relieve la necesidad de analizar conjuntamente ambas dimensiones (cobertura y suficiencia) para comprender de manera integral las desigualdades durante la vejez, lo que refuerza la importancia de incorporar la perspectiva de género en los sistemas de pensiones y la protección social.

Si bien la cobertura de los sistemas de pensiones contributivos es sistemáticamente mayor en los hombres que en las mujeres en los últimos 20 años (véase el gráfico III.8), tanto los niveles de cobertura como la magnitud y la evolución de las brechas de género presentan una marcada heterogeneidad entre los países de la región (véase el gráfico III.9). Al analizar las trayectorias de cobertura según el sexo entre 2004 y 2024, se observan tres patrones. En primer lugar, un grupo de países (la Argentina, el Brasil y el Uruguay) presenta niveles relativamente altos y consolidados de cobertura contributiva y brechas de género comparativamente menores. En segundo lugar, otro grupo de países (Colombia, el Ecuador, México y Panamá) muestra tendencias de ampliación, aunque todavía insuficientes, y, en algunos casos, una cierta reducción de la brecha de género. En tercer lugar, existe un grupo que reúne a los países con menor cobertura contributiva (Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Honduras, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana). En estos casos, aunque se observan mejoras en algunos períodos, la proporción de personas mayores que accede a una pensión contributiva continúa siendo reducida, sobre todo entre las mujeres. Finalmente, Chile y Costa Rica se consideran casos particulares, aunque mantienen importantes brechas de género. Chile muestra una cobertura marcadamente decreciente a lo largo del tiempo, mientras que Costa Rica, por su parte, registró una contracción entre 2014 y 2024.

Gráfico III.8

América Latina (16 países)[a]: proporción de personas de 65 años y más que reciben pensiones contributivas, según sexo, 2004, 2014 y 2024

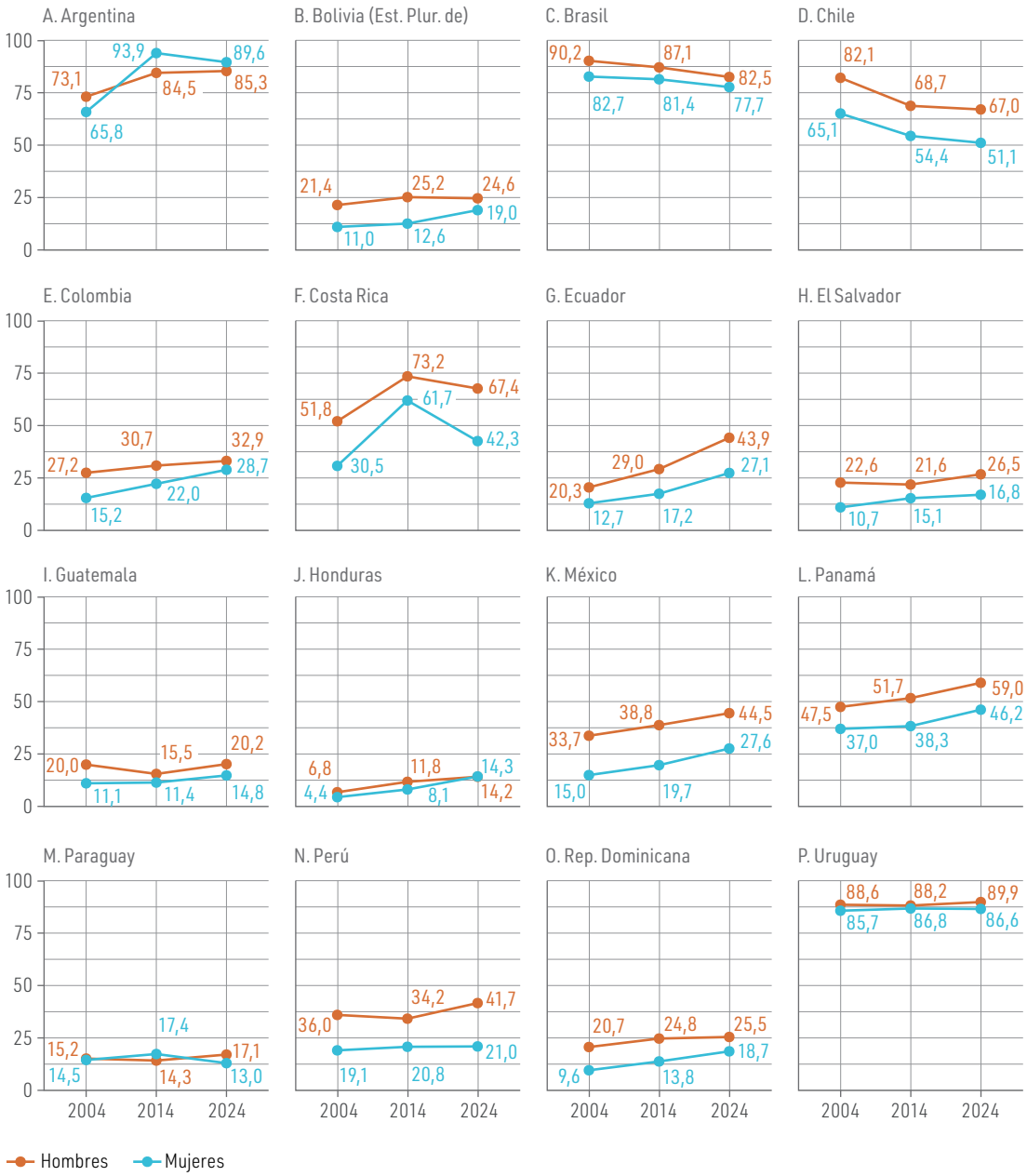
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: El valor de América Latina es el promedio ponderado de los países incluidos en el gráfico. Para 2004 (año de referencia), los datos de Chile y del Ecuador corresponden a 2003 y los de Guatemala, a 2006. Para 2014, los datos de Chile corresponden a 2013. Para 2024, los datos de Guatemala corresponden a 2023.

[a] Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

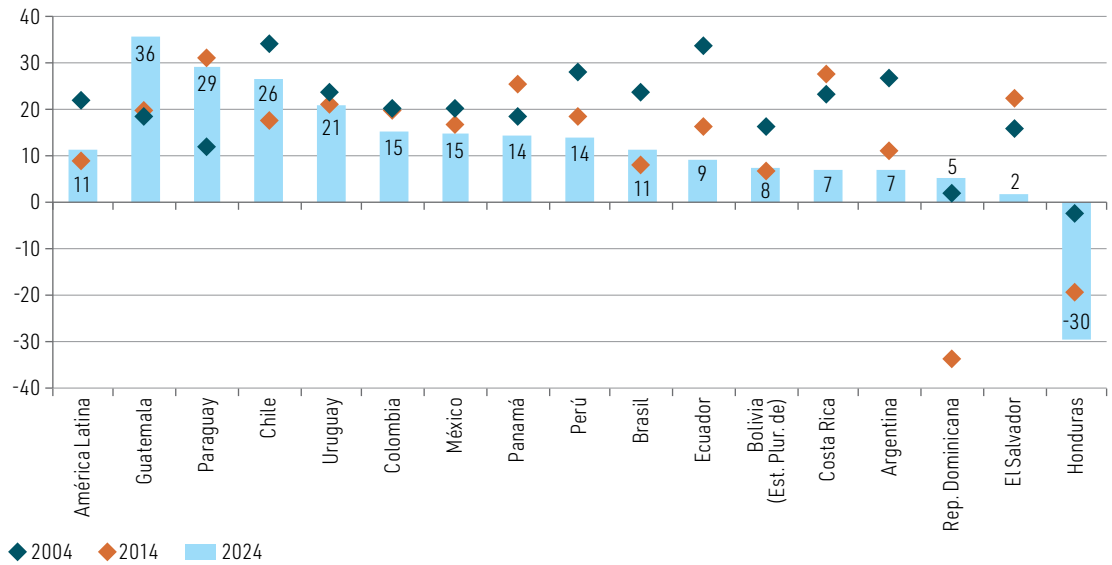
Gráfico III.9
América Latina (16 países): proporción de personas de 65 años y más que reciben pensiones contributivas, según país y sexo, cerca de 2004, 2014 y 2024
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: Para 2004 (año de referencia), los datos de Chile y del Ecuador corresponden a 2003 y los de Guatemala, a 2006. Para 2014, los datos de Chile corresponden a 2013. Para 2024, los datos de Guatemala corresponden a 2023.

Al comparar 2004 y 2024, la brecha de género en los montos promedio de las pensiones contributivas se redujo en la mayoría de los países de la región[8] (véase el gráfico III.10). Sin embargo, esta evolución no ha sido lineal: el promedio regional disminuyó entre 2004 y 2014, y aumentó ligeramente en 2024. Estas brechas reflejan tanto las trayectorias laborales y contributivas acumuladas a lo largo de la vida como el diseño de los sistemas previsionales, que pueden reproducir, profundizar o compensar las desigualdades de género del mercado laboral, como se analizó en el capítulo II.

Gráfico III.10
América Latina (16 países): brecha de género en el monto promedio de las pensiones contributivas que recibe la población de 65 años y más, 2004, 2014 y 2024
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y World Bank, *World Development Indicators*.
Nota: El valor de América Latina es el promedio ponderado de los países incluidos en el gráfico. Para 2004 (año de referencia), los datos de Chile y del Ecuador corresponden a 2003 y los de Guatemala, a 2006. Para 2014, los datos de Chile corresponden a 2013. Para 2024, los datos de Guatemala corresponden a 2023. La brecha de género es la diferencia en los montos de las pensiones contributivas entre hombres y mujeres, expresada como proporción de las pensiones de los hombres.

Las experiencias nacionales dan cuenta de diversas combinaciones de cobertura, suficiencia y brechas de desigualdad con distintos efectos: mientras que en algunos países se combinan prestaciones relativamente elevadas con altas brechas de género en los montos o la cobertura, en otros se presentan bajos niveles de cobertura, montos reducidos o ambas situaciones. Por ejemplo, el Uruguay se destaca por sus altos niveles de cobertura y suficiencia, aunque persisten brechas de género. Honduras se considera una excepción, ya que registra montos de pensión más favorables para las mujeres, aunque con una cobertura muy limitada en general. Colombia, por su parte, exhibe montos altos en promedio, pero persisten las brechas de género y los bajos niveles de cobertura general.

[8] En el caso de la República Dominicana, esto puede explicarse por la reforma del sistema previsional, detallado en el capítulo II. Este entró en vigor en 2003, por lo que la cohorte de 2004 provenía casi en su totalidad de regímenes de reparto preexistentes, mientras que la de 2014 ya incluía a las primeras personas pensionadas del nuevo sistema de capitalización, cuya composición por sexo fue considerablemente más heterogénea y reducida en tamaño. La reversión de 2024 coincide con la transición del sistema hacia una base de pensionados más amplia.

D. Los sistemas de pensiones en la región: avances y desafíos para la igualdad de género y el reconocimiento del cuidado

Los sistemas de pensiones disponen de diversos mecanismos para reconocer las desigualdades acumuladas a lo largo del curso de vida y reducir las brechas de género. Entre estos mecanismos destacan las pensiones mínimas, las fórmulas progresivas, las prestaciones no contributivas, los mecanismos de compensación colectiva frente a la longevidad y los créditos o aportes que reconocen los períodos dedicados al cuidado no remunerado de hijas e hijos o de otras personas. En cambio, los requisitos mínimos de cotización, de ingresos o de horas trabajadas pueden limitar el acceso y profundizar las desigualdades, ya que penalizan las trayectorias discontinuas o las jornadas reducidas.

El aumento de la esperanza de vida y la mayor longevidad de las mujeres constituye otra dimensión relevante del diseño previsional. En los sistemas que utilizan tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para calcular las prestaciones, la mayor esperanza de vida de las mujeres puede traducirse en una prestación mensual menor para un mismo nivel de ahorro acumulado. Este efecto puede profundizar las desigualdades acumuladas a lo largo de la vida laboral, dado que las mujeres suelen llegar a la jubilación con menores niveles de ahorro asociados a menores ingresos y trayectorias contributivas discontinuas (CEPAL, 2018, 2019a; OIT, 2022; OCDE, 2025). El uso de tablas unificadas y los mecanismos de compensación colectiva del riesgo de longevidad son alternativas para tratar estas diferencias, cuyos efectos distributivos y financieros deben evaluarse de manera integral (Badilla Espinoza, 2023; OCDE, 2025).

Las diferencias en la edad de jubilación se han justificado como una medida compensatoria frente a las desigualdades de género experimentadas durante la vida laboral y el trabajo de cuidados. Sin embargo, una edad de retiro más temprana puede traducirse en menores prestaciones, en particular cuando se reducen los años de cotización y se amplía el período esperado de retiro, por lo que sus efectos dependen del diseño del sistema y de la existencia de mecanismos compensatorios (CEPAL, 2018, 2019a; OCDE, 2025).

Las pensiones no contributivas también han desempeñado un papel central en la reducción de las brechas de cobertura para las personas mayores . Aunque, en general, no incorporan criterios explícitos de género o de reconocimiento del cuidado, benefician en mayor medida a las mujeres debido a su menor participación laboral, menores ingresos y trayectorias contributivas discontinuas. Sin embargo, los bajos montos de estas pensiones plantean desafíos de suficiencia y refuerzan la necesidad de avanzar simultáneamente en la igualdad dentro del componente contributivo (CEPAL, 2018, 2019a; OIT, 2022; Arenas de Mesa y Robles, 2024).

Durante las últimas décadas y, en especial, en el segundo ciclo de reforma de los sistemas de pensiones (2008-2025) señalado en el capítulo II, algunos países de América Latina y el Caribe han avanzado en la incorporación de la perspectiva de género en los sistemas de pensiones mediante la ampliación de las prestaciones no contributivas, que han contribuido a reducir las brechas de cobertura, así como en la adopción de mecanismos explícitos de reconocimiento del trabajo de cuidados. Estos últimos se han centrado principalmente en la maternidad y el cuidado de hijas e hijos, y han establecido períodos de cotización reconocidos, bonificaciones y reducciones de requisitos de acceso (véase el cuadro III.1). Sin embargo, persiste el desafío de ampliar este reconocimiento a otras responsabilidades de cuidado a lo largo del curso de vida.

Cuadro III.1
América Latina (8 países): políticas que incorporan la perspectiva de género y el reconocimiento el trabajo de cuidados en los sistemas de pensiones

País	Política	Año de inicio	Población objetivo	Mecanismo
Argentina	Pensión no contributiva	1989	Madres que tengan o hayan tenido siete hijas o hijos o más, incluidos los adoptados, que cumplan los requisitos establecidos para acceder a la prestación.	Pensión mensual y vitalicia no contributiva destinada a madres que tengan o hayan tenido siete hijas o hijos o más.
	Reconocimiento de aportes por cuidados	2021	Mujeres en edad de jubilarse (60 años y más) que no cuenten con los años de aportes necesarios y que tengan hijas o hijos.	Se reconoce un año de servicios por hija o hijo; dos años por hija o hijo adoptado; un año adicional por hija o hijo con discapacidad, y dos años adicionales si se accedió a la Asignación Universal por Hijo durante, al menos, 12 meses.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Aportes por hijo	2010	Mujeres aseguradas de 58 años que, con la adición de los períodos reconocidos por hija o hijo nacido vivo, alcancen al menos 120 períodos de aporte.	Para el cálculo de la Prestación Solidaria de Vejez se suman 12 períodos de aporte por cada hija o hijo, hasta un máximo de 36 períodos. Alternativamente, la edad de acceso a la prestación se puede reducir en un año por cada hija o hijo, hasta un máximo de tres años. Ambos mecanismos son excluyentes.
Chile	Compensación económica en materia previsional en caso de nulidad o divorcio	2008	Cónyuge respecto de quien se determine una compensación económica, incluido el hecho de haberse dedicado al cuidado de hijas o hijos o al trabajo doméstico.	El poder judicial puede ordenar el traspaso de fondos desde la cuenta de capitalización individual del cónyuge que deba compensar hacia la cuenta de capitalización individual del otro cónyuge.
	Bono por hijo	2008	Mujeres de 65 años y más, madres de hijas o hijos nacidos vivos o adoptados, que cumplan los requisitos previsionales y de residencia.	Prestación estatal por cada hija o hijo equivalente al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales. Al monto de la prestación se aplica una tasa de rentabilidad hasta que la mujer cumple 65 años.
	Compensación por diferencias de expectativa de vida para las mujeres	2025	Mujeres de 65 años y más, pensionadas por vejez de 60 años y más o por invalidez no cubierta por el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.	Prestación que compensa las diferencias en el monto de las pensiones derivadas de la mayor expectativa de vida de las mujeres. En las pensiones de vejez, el porcentaje de la compensación depende de la edad de pensión. En el caso de las pensionadas por invalidez, corresponde al 100%.
Colombia	Semanas para mujeres con hijas o hijos	2024	Mujeres con hijas o hijos nacidos vivos o adoptivos que cumplan la edad mínima para acceder a la pensión y que, luego de aplicar el Sistema Actuarial de Equivalencias cuando corresponda, no alcancen las semanas mínimas exigidas en el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo.	Permite restar 50 semanas del requisito de cotización por cada hija o hijo, hasta un máximo de tres hijas o hijos y hasta un mínimo de 850 semanas.
Ecuador	Régimen de seguridad social para personas que realizan trabajo no remunerado del hogar	2015	Personas de 15 años y más que realizan trabajo no remunerado del hogar y cumplen los requisitos de afiliación.	Incorporación a la seguridad social mediante aportaciones determinadas según los ingresos de la unidad económica familiar, con participación del Estado y acceso a prestaciones por vejez, incapacidad permanente y muerte.
México	Pensión no contributiva Mujeres Bienestar	2025	Mujeres de 60 a 64 años.	Prestación económica para mujeres que no cuenten con pensiones contributivas. Se plantea como acción afirmativa para disminuir las brechas de desigualdad.
Perú	Reconocimiento excepcional de unidades de aporte por hija o hijo	2024	Personas afiliadas con hijas o hijos que solicitan una prestación de jubilación o invalidez y no cuentan con los aportes suficientes para acceder a ella.	Reconocimiento de hasta seis unidades de aporte por hija o hijo, con un máximo de tres hijas o hijos, por períodos sin aportaciones correspondientes a su cuidado durante sus primeros seis meses de vida. Si el período sin aportaciones coincide para ambos progenitores, el reconocimiento se efectúa a la madre, salvo que previamente se haya reconocido el período al padre.

País	Política	Año de inicio	Población objetivo	Mecanismo
Uruguay	Cómputo ficto por cuidados	2008	Madres con hijas o hijos nacidos vivos o adoptados, comprendidas en los regímenes previsionales alcanzados por la normativa.	Reconocimiento de un año de servicios por cada hija o hijo, con un máximo de cinco años. En el caso de las hijas o hijos en situación de discapacidad severa, se suman dos años no computables para ese máximo, que pueden dividirse entre los progenitores mediante acuerdo en períodos no menores de seis meses.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del repositorio normativo del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Nota: Argentina: leyes 13.478, 23.746 y 18.910; decretos 432/1997, 582/2003, 2.360/1990 y 475/2021, y, para el régimen de asignaciones familiares, decretos 1.602/2009 y 504/2015. Bolivia (Estado Plurinacional de): Ley de Pensiones 065, artículo 77. Chile: leyes 20.255 y 21.735, y Norma de Carácter General 350 de la Superintendencia de Pensiones. Colombia: Ley 2.381 de 2024. México: *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión Mujeres Bienestar*. Perú: Ley 32.123. Uruguay: Ley 20.130, artículo 43. En Colombia, la entrada en vigor del mecanismo se encuentra suspendida provisionalmente al 11 de agosto de 2026 por el Auto 841 de 2025 de la Corte Constitucional.

Los mecanismos de reconocimiento del cuidado y las prestaciones dirigidas a las personas cuidadoras pueden mitigar los efectos de las desigualdades de género en el mercado laboral y las trayectorias previsionales. Sin embargo, estas medidas deben articularse con políticas de tiempos para cuidar (licencias, permisos remunerados y acciones que promuevan la corresponsabilidad social y de género) y servicios de cuidado suficientes, accesibles y de calidad para disminuir las restricciones que imponen las responsabilidades de cuidado sobre la participación laboral y la autonomía de las mujeres. Esta articulación es central para avanzar hacia una organización social del cuidado corresponsable (CEPAL, 2025a).

E. Políticas para fortalecer los sistemas de pensiones y avanzar hacia la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado

En América Latina y el Caribe, el nudo estructural de la división sexual del trabajo y la injusta organización social de los cuidados se traduce en persistentes desigualdades de género en la protección social durante la vejez. Estas desigualdades se expresan en brechas de género, tanto en la cobertura como en los montos de las pensiones contributivas, y reflejan desigualdades acumuladas a lo largo del ciclo de vida, vinculadas con la menor participación y ocupación de las mujeres en el mercado laboral —especialmente en el formal—, las brechas salariales, las lagunas de cotización relacionadas con las responsabilidades de cuidado que asumen principalmente las mujeres, la concentración en sectores con baja cobertura de seguridad social y una mayor incidencia del empleo a tiempo parcial. Para hacer frente a estas desigualdades, es necesario implementar políticas públicas integrales que promuevan la sostenibilidad de los sistemas de pensiones que garanticen la seguridad económica en la vejez, reconozcan la centralidad de los cuidados para el sostenimiento de la vida y la economía, y actúen sobre las desigualdades estructurales que limitan el ejercicio de la autonomía.

Al basarse en un modelo que continúa asignando el trabajo de cuidados principalmente a las mujeres sin reconocer plenamente su valor social y económico, las desigualdades en el mercado laboral se traducen en desigualdades previsionales. Cuando el diseño de los sistemas de pensiones establece requisitos mínimos de horas trabajadas, ingresos o años de cotización para acceder a una pensión, las trayectorias laborales discontinuas pueden limitar el acceso y reducir los derechos previsionales acumulados por las mujeres. Por lo tanto, los procesos de reforma previsional deberían examinar estos requisitos y fortalecer los mecanismos redistributivos y de reconocimiento del cuidado, a fin de responder mejor a la diversidad de trayectorias laborales y de cuidado. En particular, dado que en América Latina y el Caribe estos mecanismos se centran en la maternidad y el cuidado de hijas e hijos, persiste el desafío de ampliar los créditos previsionales al cuidado de otros familiares con necesidades de cuidado a lo largo del curso de vida (CEPAL, 2019a; Arenas de Mesa y Robles, 2024).

Durante la vida laboral, reducir las brechas previsionales exige también ampliar el acceso efectivo a la seguridad social y favorecer las trayectorias contributivas continuas. Ello supone avanzar en la formalización y la cobertura de las trabajadoras domésticas, las personas en ocupaciones informales y las que realizan trabajo independiente, con especial atención a los sectores altamente feminizados y con bajos niveles de protección. Estas medidas son fundamentales para que una mayor participación laboral se traduzca efectivamente en cotizaciones y derechos previsionales. Además, esto también permitirá avanzar en la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones (CEPAL, 2023; OIT, 2022).

En el caso de las personas trabajadoras con responsabilidades de cuidado, la continuidad de estas trayectorias depende también de disponer de tiempos para cuidar —mediante licencias, permisos y modalidades de jornada compatibles con estas responsabilidades— y de servicios de cuidado suficientes, accesibles y de calidad. Su articulación puede evitar que las necesidades de cuidado produzcan interrupciones en el empleo o reducciones involuntarias de la jornada y, en consecuencia, menores ingresos y cotizaciones. Estas políticas deben diseñarse desde una perspectiva de corresponsabilidad social y de género para contribuir a una distribución más equitativa del trabajo de cuidados entre mujeres y hombres y avanzar en la superación de la división sexual del trabajo (CEPAL, 2025b; OIT, 2024).

Las medidas adoptadas en el ámbito previsional pueden contribuir a la compensación de las desigualdades generadas por la distribución del cuidado. Sin embargo, para avanzar hacia la sociedad del cuidado es necesario articular las políticas previsionales con las políticas laborales y las políticas y los sistemas integrales de cuidados e incorporar la perspectiva de género en el conjunto de políticas públicas. De este modo, se podría atender las desigualdades a lo largo del curso de vida, fomentar la redistribución del trabajo, el tiempo y los recursos, y evitar que sus efectos se acumulen en las trayectorias laborales y previsionales (CEPAL, 2025b).

Los Gobiernos de América Latina y el Caribe reafirmaron esta orientación mediante el Compromiso de Tlatelolco (2025), que establece una década de acción para acelerar el logro de la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado mediante transformaciones en los ámbitos político, económico, social, cultural y ambiental. El Compromiso reconoce los cuidados como una necesidad a lo largo del ciclo de vida, el derecho al cuidado como derecho humano y el cuidado como bien público, como un trabajo y un sector dinamizador del conjunto de la economía. Asimismo, llama a garantizar los derechos laborales, el trabajo decente y la seguridad social de quienes realizan trabajo de cuidados de forma remunerada, y a fortalecer los sistemas previsionales para que contemplen y reconozcan el trabajo de cuidados no remunerado realizado principalmente por las mujeres. Esto implica eliminar los sesgos de género en el diseño de dichos sistemas y asegurar ingresos suficientes que permitan a las mujeres en toda su diversidad ejercer su autonomía y sus derechos.

Bibliografía

Arenas de Mesa, A., y Robles, C. (Eds.). (2024). *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*. Libros de la CEPAL (164) (LC/PUB.2024/6-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Badilla Espinoza, J. M. (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* (LC/TS.2023/31). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019a). De beneficiarias a ciudadanas: acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina. *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Estudios* (2) (LC/PUB.2019/4-P).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019b). *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023: la inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024: desafíos de la protección social no contributiva para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo* (LC/PUB.2024/21-P).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *Acción para la igualdad, el desarrollo y la paz en América Latina y el Caribe: informe regional sobre el examen de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing a 30 años de su aprobación en sinergia con la implementación de la Agenda Regional de Género* (LC/MDM.66/5).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *La sociedad del cuidado: gobernanza, economía política y diálogo social para una transformación con igualdad de género* (LC/CRM.16/3).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025c). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025: cómo salir de la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social* (LC/PUB.2025/23-P).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2026. Crecimiento y productividad en un contexto de alta informalidad: factores limitantes y desafíos para impulsar la formalización productiva en la región* (LC/PUB.2026/8-P).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2025). *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género en América Latina y el Caribe: indicadores de género a 2024* (LC/TS.2025/8).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo. (2025). *Lineamientos para políticas de cuidado desde una perspectiva de género, territorial e interseccional* (LC/CRM.16/4).

Comisión Económica para Europa. (2024). Mental health of older persons. *Policy Brief on Ageing*, *29*. https://unece.org/sites/default/files/2025-01/ECE_PB29_EN.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). *El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos* (Opinión Consultiva OC-31/25, 12 de junio de 2025). https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_31_es.pdf

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, Organización Iberoamericana de Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo. (2024). *Edades de jubilación e inequidades de género en los sistemas de pensiones iberoamericanos*.

Gontero, S. (2025). *¿Cuántas horas se trabajan en América Latina y el Caribe?: Indicadores del tiempo de trabajo y su organización*. Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para el Cono Sur de América Latina. https://doi.org/10.54394/ZSZI3837

Gontero, S., y Ravest, J. (2025). Desigualdad salarial de género en América Latina: ¿Cuál es la brecha relevante por cerrar? *Informes Técnicos OIT Cono Sur, 51*. Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para el Cono Sur de América Latina.

Herbst-Debby, A. (2023). What's your pension story? Women's perspectives during the COVID-19 pandemic on their old-age pension status, past and present. *International Journal of Environmental Research and Public Health, 20*(10), 5912. https://doi.org/10.3390/ijerph20105912

Huepe, M. (Ed.). (2023). *Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina* (LC/TS.2023/63/Rev.1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Instituto Europeo de la Igualdad de Género. (2024). *Financial independence and gender equality: Joining the dots between income, wealth, and power*. https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/financial-independence-and-gender-equality-joining-dots-between-income-wealth-and-power

Maldonado, C., Leroy, N., Mahaluf, F., y Escobedo, F. (2026). *Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: segundo panorama regional* (LC/TS.2026/17). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Naciones Unidas. (2024). *Transformar los sistemas de cuidados en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Nuestra Agenda Común. Documento de política del sistema de las Naciones Unidas*.

Olivetti, C., y Petrongolo, B. (2008). Unequal pay or unequal employment? A cross-country analysis of gender gaps. *Journal of Labor Economics, 26*(4), 621–654. https://doi.org/10.1086/589458

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2025). *Pensions at a Glance 2025: OECD and G20 indicators*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e40274c1-en

Organización Internacional del Trabajo. (s. f.). *Tasa de subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo según sexo (%)* [Conjunto de datos]. ILOSTAT. https://ilostat.ilo.org/es/data/

Organización Internacional del Trabajo. (2022). *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: tendencias de la seguridad social con foco en los sistemas de pensiones y la seguridad económica de las personas mayores*. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40ro-lima/documents/publication/wcms_864517.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2023). *Tiempo de trabajo y conciliación de la vida laboral y personal en el mundo*. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_protect/%40protrav/%40travail/documents/publication/wcms_883389.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2024). *Resolución relativa al trabajo decente y la economía del cuidado* (Resolución V, ILC.112). https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-06/ILC112-Resolution-V-%7BRELMEETINGS-240620-001%7D-Web-SP.pdf

Palma Roco, A. (2025). Experiencias, lecciones y desafíos para el diseño e implementación de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/114). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Pineda Salazar, R., Albornoz, S., Aravena, C., y Gálvez, T. (2024). Empleo informal en América Latina: grupos más propensos. *Serie Macroeconomía del Desarrollo* (219) (LC/TS.2024/115). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Shin, O., Park, S., Kwon, E., y Ryu, B. (2022). Financial hardship and income security and mental health among older workers: Multi-channel sequence approach. *Innovation in Aging, 6*(Suppl. 1), 855. https://doi.org/10.1093/geroni/igac059.3061

Vaca Trigo, I. (2019). Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo. *Serie Asuntos de Género* (154) (LC/TS.2019/3). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Valenzuela, M. E., Scuro Somma, L., y Vaca-Trigo, I. (2020). Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina. *Serie Asuntos de Género* (158) (LC/TS.2020/179). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3807d08e-c4b5-41de-9fe5-ad115f2f1447/content

CAPÍTULO

IV

La institucionalidad de los sistemas de pensiones y el gasto social

Introducción

A. Institucionalidad social, gobernanza y sistemas de pensiones

B. Evolución del gasto social en el período 2000-2025

C. A modo de resumen

Bibliografía

Introducción

El desarrollo social inclusivo es una estrategia de desarrollo que sitúa a las personas y sus derechos en el centro, y promueve una vida libre de pobreza, hambre y desigualdades sociales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2025a). Para alcanzar ese nivel de bienestar, se necesitan crecimiento económico y políticas sociales robustas, lo que exige contar con una institucionalidad social capaz de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de calidad, y apoyar las transformaciones necesarias para el logro del desarrollo social inclusivo.

Dicho esto, la institucionalidad social proporciona la infraestructura necesaria para que las políticas y los programas sociales tengan continuidad, coherencia y legitimidad más allá de los ciclos políticos y electorales (CEPAL, 2020 y 2025a). De las tres trampas del desarrollo identificadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la trampa de capacidades institucionales débiles y gobernanza poco efectiva representa un obstáculo transversal e interrelacionado con la baja capacidad para crecer y transformar, y también con la trampa de la alta desigualdad, baja movilidad y débil cohesión sociales (Salazar-Xirinachs, 2023; CEPAL, 2024a).

Para abordar las trampas y brechas del desarrollo, la CEPAL ha planteado avanzar en 11 transformaciones indispensables, entre las que destacan, en el ámbito social, la reducción de la desigualdad, el aumento de la movilidad y la cohesión sociales, la ampliación de la protección social y del Estado de bienestar, la educación universal efectiva y el acceso amplio a la formación profesional, la igualdad de género y el avance hacia la sociedad del cuidado, así como el fortalecimiento transversal de las capacidades del Estado. Estas transformaciones sociales, además, dependen de que se supere la trampa de la baja capacidad para crecer: la sostenibilidad de la protección social depende también de la estructura productiva, la formalización y la base contributiva, por lo que la agenda social y la de desarrollo productivo deben concebirse como complementarias (CEPAL, 2024b).

A la hora de implementar políticas sociales sobre la base de una institucionalidad robusta se ha de tener en cuenta el contexto regional de envejecimiento acelerado. Mientras que en 1950 la población de 60 años y más representaba un 5,2% de la población total, está previsto que para 2050 este grupo represente cerca del 25,1% de la población total en América Latina y el Caribe. Más aún, se estima que, para ese año, la edad media de la población sea de 40,5 años en promedio, y hasta 48,9 en Chile y 47,0 en Costa Rica, lo que se suma al aumento de la población de 80 años y más (CEPAL, 2026a). Estos elementos permiten prever un incremento de la presión sobre los sistemas de pensiones, un componente muy importante de las políticas públicas que promueven el desarrollo social inclusivo.

Las personas mayores enfrentan mayores restricciones para generar ingresos y participar en el mercado laboral, especialmente en el caso de las mujeres y de la población situada en los menores quintiles de ingreso. Por ello, los sistemas de pensiones actúan como un instrumento de política pública que protege sus ingresos y les confiere seguridad económica, algo que también contribuye a avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez y a reducir las desigualdades sociales (Santos García, et al., 2023; Arenas de Mesa y Robles, 2024).

Si se consideran solamente el peso demográfico que tendrá la población mayor en la población total y la velocidad del proceso de envejecimiento en la región, la protección social de las personas mayores ocupará un papel cada vez más central en la agenda regional de políticas. Paralelamente, esto generará una presión fiscal creciente, lo que repercutirá directamente sobre los niveles futuros de gasto social. Como se destacó en el capítulo II, las proyecciones de gasto público en pensiones elaboradas por la CEPAL permiten estimar un incremento de al menos 1,5 puntos porcentuales, del 4,9% al 6,4% del producto interno bruto (PIB) entre 2025 y 2060, debido al envejecimiento de la población. Avanzar en metas civilizatorias, como la erradicación de la pobreza en la vejez, demandará niveles mayores de inversión, tal como muestra el ejercicio llevado a cabo a partir de metas de expansión de la cobertura y suficiencia de los sistemas no

contributivos (véase la sección B.5 del capítulo II). Estos desafíos no podrán enfrentarse sin una institucionalidad social sólida y una fiscalidad robusta, donde la sostenibilidad financiera sea un elemento fundamental, así como las otras dos dimensiones de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, la cobertura y la suficiencia de las prestaciones.

La sostenibilidad financiera es importante tanto desde el punto de vista social como desde el de las finanzas públicas, ya que los compromisos de gasto público en pensiones son significativos, permanentes y crecientes. Esta dimensión es fundamental para brindar seguridad y continuidad a las políticas y su institucionalidad. Bajo ese marco, la mayor parte del gasto social de América Latina se concentra en la función de protección social (4,3% del PIB) y, en gran parte, es gasto público previsional. En este sentido, el gasto público social en América Latina y el Caribe aumentó del 11% del PIB en 2019 al 13,6% del PIB en 2020, como respuesta, especialmente, a la crisis generada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Tras disminuir entre 2021 y 2022, se ha mantenido entre el 11,4% y el 11,5% del PIB de 2023 a 2025. En este último año, el gasto social del gobierno central alcanzó el 11,6% del PIB en América Latina y representó el 53,3% del gasto público total. En el Caribe, estas cifras alcanzaron el 11,2% y el 41,5%, respectivamente.

Para avanzar en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones es fundamental fortalecer su institucionalidad y gobernanza, y hacer efectiva la voluntad política expresada en sus marcos normativos. A su vez, esa institucionalidad requiere consolidar capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) que permitan articular los componentes contributivos y no contributivos, anticipar y planificar la dinámica del mercado laboral frente al envejecimiento poblacional, gestionar la economía política de las reformas y, con ello, construir amplios consensos sociales (CEPAL, 2025b; Arenas de Mesa y Robles, 2024).

En la primera parte del capítulo se examinan algunos aspectos relacionados con el marco institucional y de gobernanza de los sistemas de pensiones y sus reformas. Para ello, se trata el papel de la institucionalidad social y de los ministerios de desarrollo social en la protección de las personas mayores y en los sistemas de pensiones, así como las capacidades TOPP necesarias para fortalecer los sistemas previsionales, y la importancia de la gobernanza y del diálogo social para la conducción y legitimidad de las reformas. En segundo lugar, se analizan las tendencias recientes del gasto social del gobierno central sobre la base de indicadores de gasto respecto al PIB, el gasto público total y per cápita. Esto incluye el gasto en la protección social, función donde reside parte importante del gasto en pensiones. También se examina el gasto social según coberturas institucionales más amplias que el gobierno central.

A. Institucionalidad social, gobernanza y sistemas de pensiones

La institucionalidad social tiene por objetivo otorgar continuidad, legitimidad y coherencia a las políticas públicas más allá de los ciclos políticos. Sus desafíos son amplios, dado que se necesita un grado de coordinación alto entre las instituciones que intervienen, desde distintos ámbitos sectoriales, para proteger y elevar los niveles de bienestar de la población. En particular, los ministerios de desarrollo social se han consolidado como la autoridad a cargo de la protección social de las personas mayores en 17 de los 32 países de la región, así como de los sistemas de pensiones no contributivos. Por otra parte, en los sistemas de pensiones participa una mayor diversidad de instituciones. Por ello, es importante fortalecer sus capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para detectar brechas y potenciar la gestión adecuada y sostenible de los sistemas de pensiones. La gobernanza —entendida como la capacidad del sector público de coordinar a múltiples actores— es también un factor indispensable que debe incorporarse a la conducción y la reforma de estos sistemas, ya que es a la vez contexto estructural, variable en

el diseño de las reformas y condicionante del resultado de la implementación. Finalmente, para llevar a cabo las reformas de los sistemas de pensiones, se necesita capacidad para gestionar una economía política compleja con el fin de crear consensos transversales y duraderos entre actores con intereses diversos, puesto que tales sistemas constituyen un acuerdo social intergeneracional que exige diálogo social para conciliar los diversos desafíos en materia de cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera.

La institucionalidad social consiste en un conjunto de reglas, recursos operativos, financieros, humanos y tecnológicos, y estructuras organizacionales para el diseño, gestión e implementación de las políticas públicas. En este contexto, la institucionalidad social precisa de marcos legales, una estructura organizacional bien coordinada, instrumentos de gestión, planificación estratégica, mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, y sostenibilidad financiera y ejecución eficiente de los recursos públicos destinados a la inversión social (Martínez y Maldonado Valera, 2019; CEPAL, 2023a).

En esta sección, a partir de los trabajos realizados por la CEPAL, se profundizará en la importancia de la institucionalidad social para la población mayor, poniendo énfasis en el papel de los sistemas de pensiones para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.

1. Institucionalidad social para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo

Como se mencionó, América Latina y el Caribe enfrenta tres trampas del desarrollo, y una de ellas es la trampa de capacidades institucionales débiles y gobernanza poco efectiva. Esta trampa se caracteriza, entre otras cosas, por la baja eficiencia administrativa, la falta de profesionalización del servicio civil y una gobernanza incapaz de responder efectivamente a las expectativas de la población (CEPAL, 2024a; Salazar-Xirinachs, 2023).

Frente a estas debilidades, la institucionalidad constituye una dimensión fundamental para garantizar la calidad de las políticas a través de intervenciones efectivas, eficientes, sostenibles y transparentes, y de ese modo dar continuidad a los compromisos del Estado, proporcionar la infraestructura necesaria para que las políticas trasciendan los ciclos electorales, y transmitir certeza, legitimidad y seguridad jurídica a la ciudadanía. La institucionalidad social desempeña un papel importante para avanzar en la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades porque permite una acción articulada para atender a grupos específicos de población a lo largo del ciclo de vida (Martínez y Maldonado Valera, 2019; CEPAL, 2020, 2025a, 2025b).

En la *Declaración Política de Doha de la Cumbre Social Mundial bajo la denominación "Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social"*, celebrada en Doha en 2025, se destaca la necesidad de instituciones eficaces y transparentes centradas en las personas y capaces de coordinar políticas, garantizar derechos y promover la participación para avanzar hacia un desarrollo social para todos. Asimismo, se hace hincapié en el fortalecimiento del diálogo social y las instituciones laborales, la integración social, la lucha contra la discriminación y el fortalecimiento del financiamiento y la cooperación internacional. Estos principios coinciden con el enfoque de la CEPAL, que considera la institucionalidad social una dimensión necesaria para la efectividad, legitimidad y sostenibilidad de las políticas sociales (Naciones Unidas, 2025).

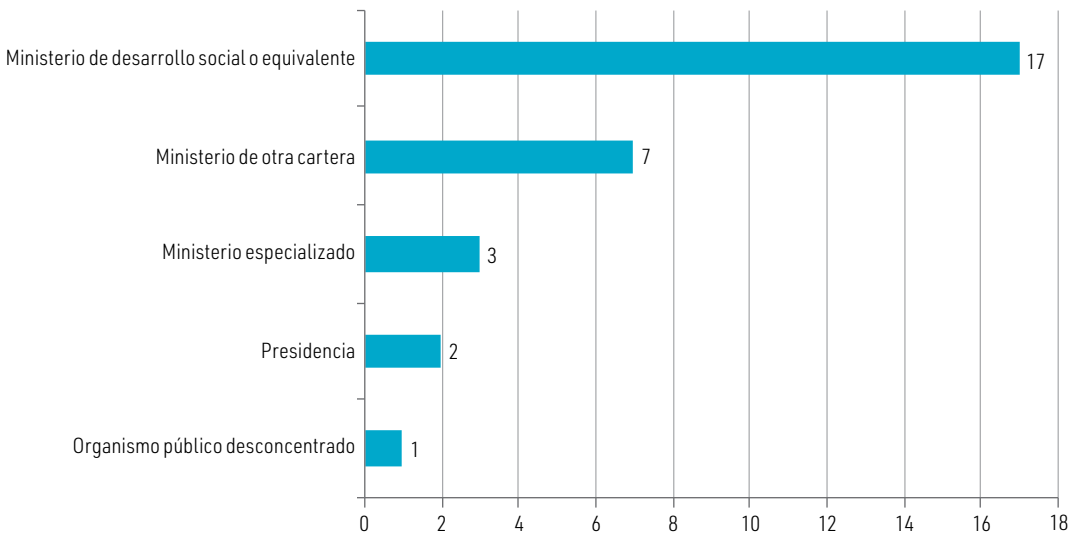
Dentro de la institucionalidad social, los ministerios de desarrollo social, y otras entidades ministeriales equivalentes, son la autoridad que ha tendido a consolidarse en los países como protagonista de las políticas de inclusión y protección social, especialmente de la protección social no contributiva, y como entidad rectora en el ámbito de la protección de grupos específicos de población[1]. Además,

[1] En el ámbito de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, y en especial en el caso de la base de datos Institucionalidad Social para América Latina y el Caribe de la CEPAL, cuando no existen ministerios de desarrollo social, se consideran otras entidades equivalentes como otros ministerios o instancias dependientes de la Presidencia de la República con un mandato claro en materia de desarrollo social.

en muchos casos, estos ministerios poseen mandatos muy amplios para enfrentar fenómenos complejos y multidimensionales como la pobreza, la desigualdad y la discriminación, la inclusión y el bienestar de grupos específicos de población. En estos ámbitos de acción, para atender de forma integral a la población, en particular la más vulnerable, se enfrenta, entre otros, el desafío de la intersectorialidad con otros sectores, como el de la salud, la educación o el trabajo, y con las políticas de desarrollo económico y productivo. Además de la coordinación horizontal intersectorial a nivel central, estos ministerios deben asegurar una coordinación vertical (o territorial) con los demás niveles de gobierno para articular acciones de política entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales, asegurar la provisión efectiva de servicios en el territorio, y reducir las brechas de desarrollo y protección social. Finalmente, estos ministerios a veces desempeñan el papel de autoridad social principal, por ejemplo, en la coordinación de instancias colegiadas como los gabinetes sociales. Pese a la importancia de estas tareas y mandatos, estos ministerios presentan debilidades institucionales, que se manifiestan en la falta de recursos financieros y humanos acordes con sus mandatos, y, en general, unas capacidades TOPP débiles (Martínez y Maldonado Valera, 2019; CEPAL, 2020, 2024a, 2025b; Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025).

En el caso de las personas mayores, los ministerios de desarrollo social, además de tener un papel importante como entidad rectora de los sistemas de pensiones no contributivos, desempeñan un papel central en la coordinación de diversas políticas para el bienestar y la protección de los derechos de las personas mayores. En el gráfico IV.1, se muestran los ministerios y entidades que ostentan la autoridad en relación con los asuntos de las personas mayores en la región.

Gráfico IV.1
América Latina y el Caribe (30 países)[a]: entidades públicas con el mandato formal de garantizar el bienestar y los derechos de las personas mayores, 2026
(En número de países)

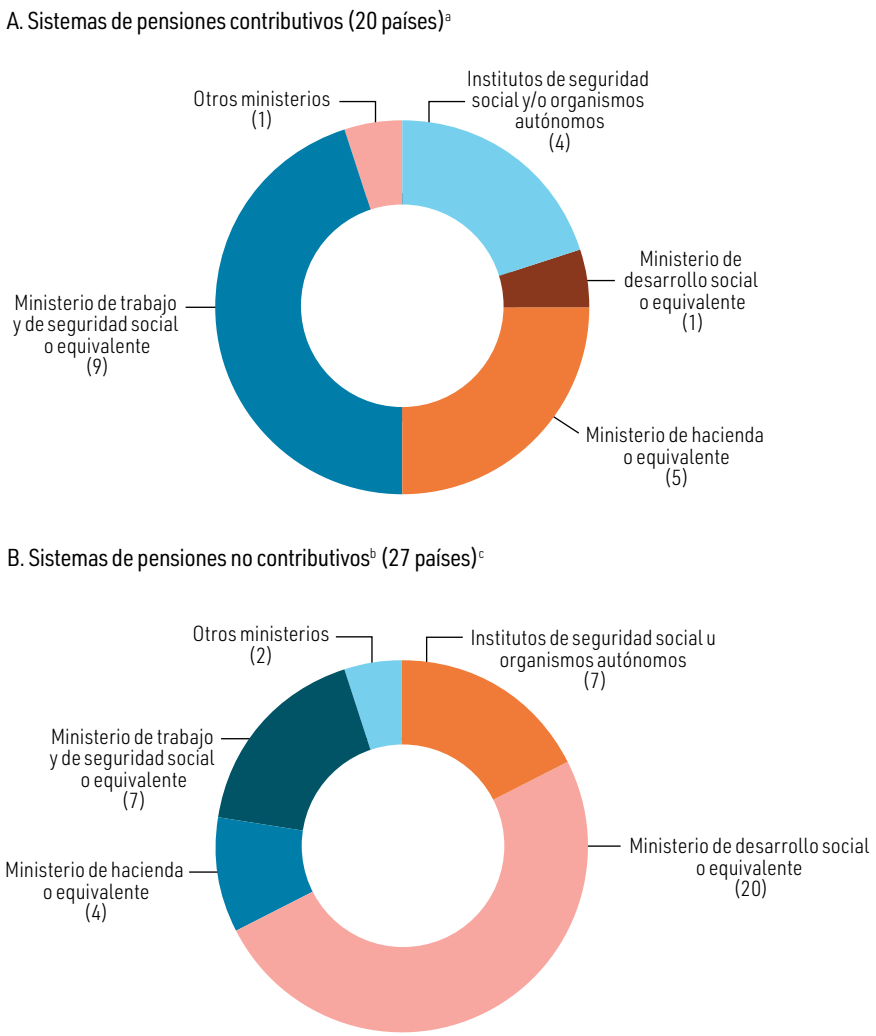


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información proporcionada por los países.
[a] Los países incluidos son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En el gráfico IV.2, se muestran los organismos responsables de los principales componentes contributivos y no contributivos de los sistemas de pensiones de la región. En el caso de las pensiones contributivas, solo en un país está a cargo el Ministerio de Desarrollo Social o entidad equivalente (Haití), mientras que en 15 países son responsabilidad de otros ministerios. En este grupo, en nueve países se trata de los ministerios del trabajo o de seguridad social, y en cinco, de los ministerios de

hacienda o finanzas. Sin embargo, el panorama varía en el caso de las pensiones no contributivas. De los 40 programas o sistemas de pensiones no contributivas identificados en 27 países, 20 están a cargo de los ministerios de desarrollo social o entidad equivalente. Esto refleja la importancia de los ministerios de desarrollo social en la rectoría de la protección social no contributiva. Asimismo, 13 de los 40 programas examinados son responsabilidad de otros ministerios. En esta última categoría, destacan siete programas a cargo de los ministerios del trabajo o seguridad social, cuatro de los ministerios de hacienda o finanzas, y dos de otros ministerios, así como siete programas más de otras entidades, como institutos, cajas u organismos autónomos de seguridad social.

Gráfico IV.2
América Latina y el Caribe: programas y sistemas de pensiones contributivos y no contributivos vigentes, según organismo responsable, 2025 o último año con información disponible
(En número de países o programas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe*. http://dds.cepal.org/bpsnc.

[a] Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

[b] Se incluyen 40 programas.

[c] Los países incluidos son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Más allá del tipo de instancias responsables de los componentes contributivos y no contributivos de los sistemas de pensiones, es fundamental que existan mecanismos de articulación y coordinación que permitan a dichos sistemas cumplir su misión. En especial, en conjunto, la institucionalidad previsional debe asegurar el desempeño eficaz y autónomo de las siguientes funciones: i) el diseño y propuesta de cambios y reformas (gestión de la política previsional); ii) la operación (recaudación de cotizaciones, cálculo y entrega de prestaciones, entre otras), y iii) la supervisión y fiscalización del sistema de pensiones. Al mismo tiempo que estas tareas y funciones se ejercen de forma autónoma, para lograr un diseño efectivo es necesario superar la fragmentación administrativa de sus componentes y prestaciones, entre otras deficiencias (Arenas de Mesa y Robles, 2024; CEPAL, 2024a).

En suma, el fortalecimiento de la institucionalidad rectora de los sistemas de pensiones es una oportunidad para consolidar una política pública que protege los ingresos y da seguridad económica a las personas mayores.

2. Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP): requisito indispensable para fortalecer la institucionalidad de los sistemas de pensiones

En los sistemas de pensiones, la trampa de capacidades institucionales débiles y gobernanza poco efectiva se manifiesta en: i) la fragilidad de los marcos normativos; ii) la fragmentación institucional donde persisten sistemas diferenciados para distintos grupos y para la articulación entre componentes; iii) la insuficiente diferenciación entre las funciones de diseño, operación y supervisión de los sistemas en el marco de una gobernanza efectiva que articule a los distintos actores institucionales, y iv) la incapacidad de los sistemas de información y de los mecanismos prospectivos para favorecer su sostenibilidad financiera. Estos y otros factores dificultan que la economía política de las reformas favorezca las mejoras de cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera. En este contexto, el enfoque de capacidades institucionales TOPP constituye un marco útil para reconocer las brechas institucionales y orientar la labor dirigida a subsanarlas, tanto en la gestión de los sistemas de pensiones como en la conducción de los procesos de reforma previsional.

En el caso de la institucionalidad de los sistemas de pensiones y la gestión de sus reformas, se necesitan capacidades TOPP con características particulares. Los datos presentados en el capítulo II muestran que las entidades a cargo de dichos sistemas tienen que fortalecer su capacidad técnica para generar diagnósticos periódicos con incidencia sobre la toma de decisiones y las reformas, y sobre la sostenibilidad del sistema, mediante análisis actuariales y financieros, e informes de gestión y seguimiento de sus indicadores constitutivos. Esta capacidad es también fundamental para la evaluación prospectiva y el diseño de las reformas, ya que, si falta, corren el riesgo de basarse en supuestos actuariales débiles que terminan manifestándose como pasivos contingentes años después de su aprobación (Arenas de Mesa, 2019).

A su vez, la capacidad operativa consiste en la habilidad para articular componentes y regímenes fragmentados mediante recursos humanos especializados y sistemas de información interoperables. Esta capacidad permite traducir el diseño normativo en resultados concretos, y asegurar la coordinación institucional y la adecuada gestión del proceso de implementación. La experiencia comparada demuestra que, en las reformas previsionales con más éxito, se formaron, incluso antes de su aprobación legislativa, equipos especializados de implementación, distintos de los equipos responsables del diseño, a los que se dotó oportunamente de presupuesto, personal e infraestructura tecnológica para conducir el proceso de transición (Arenas de Mesa, 2010).

La capacidad política se refiere a la habilidad para alcanzar acuerdos con actores clave mediante el diálogo social y la gestión de la economía política durante los procesos de discusión, negociación, diseño e implementación de las reformas de los sistemas de pensiones. Asimismo, comprende la

capacidad de resguardar, a través de la ley, la autonomía de la función supervisora del Estado, y de promover la participación de los distintos actores del sistema en los mecanismos de gobernanza efectiva y diálogo social. Esta capacidad resulta esencial para dotar de estabilidad y continuidad a las reformas, y de ese modo reducir el riesgo de judicialización, reversión o pérdida de legitimidad frente a los cambios del ciclo político (véase la sección A.4).

Finalmente, la capacidad prospectiva consiste en la habilidad para anticipar los riesgos demográficos, sanitarios, laborales, económicos y fiscales que pueden afectar a la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera del sistema. Esta capacidad incluye indicadores de seguimiento y proyecciones actuariales de largo plazo para construir escenarios prospectivos junto con ejercicios de estrés y mecanismos institucionales de adaptación que permitan ajustar oportunamente las políticas. Su principal contribución es anticipar la posibilidad de desequilibrios estructurales, y de ese modo evitar las reacciones tardías, cuando estos desequilibrios se han convertido ya en crisis fiscales o sociales. Esto favorece los ajustes graduales que preservan la sostenibilidad integral del sistema y reducen la exposición de las prestaciones a las contingencias del ciclo político (Arenas de Mesa, 2019), y revela momentos propicios para las reformas estructurales o paramétricas.

En el cuadro IV.1, se resumen las funciones críticas y los elementos institucionales de las capacidades institucionales TOPP requeridas para fortalecer la gestión y la gobernanza efectivas de los sistemas de pensiones. Debe considerarse, no obstante, su heterogeneidad institucional, y adaptar las estrategias de fortalecimiento a las trayectorias, capacidades acumuladas y niveles de desarrollo institucional de cada país y de sus distintos regímenes o estructuras administrativas (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2025). Asimismo, en el recuadro IV.1, se profundiza en el análisis con ejemplos de reformas que mejoraron la capacidad prospectiva para asegurar la sostenibilidad financiera de estos sistemas.

Cuadro IV.1
Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para el fortalecimiento de la gestión de los sistemas de pensiones y la implementación de reformas previsionales

Dimensión TOPP	Funciones críticas	Elementos institucionales
Técnica	Generar información sobre la sostenibilidad (cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera) de los sistemas para orientar el diseño e implementación de ajustes y reformas.	– Capacidad actuarial fortalecida en las estructuras, y equipos para generar diagnósticos e informes con el fin de fortalecer el sistema de pensiones y sus reformas. – Sistemas de gestión para el seguimiento de los sistemas y la implementación de las reformas, incluido el análisis continuo de sus brechas y las desigualdades eventuales que los diseños generen. – Auditorías actuariales independientes y periódicas.
Operativa	Gestionar una implementación sólida con coordinación entre los componentes de los sistemas.	– Mecanismos de coordinación institucional de los sistemas de pensiones contributivo y no contributivo que aseguren trayectorias previsionales continuas y protegidas. – Sistemas de información robustos e interoperables que permitan la desagregación según las características poblacionales vinculadas con la discriminación y exclusión (como nivel socioeconómico, género, edad, territorio, raza y etnia), y el seguimiento y evaluación de la cobertura, la suficiencia de las prestaciones, y la sostenibilidad financiera del sistema, sus componentes y planes. – Facultades legales para el acceso e intercambio de información entre las entidades públicas y privadas que administran regímenes fragmentados. – Gobernanza definida para las funciones de recaudación, cálculo y pago de las prestaciones, con plataformas tecnológicas interoperables con los registros sociales, así como para las funciones de supervisión de los sistemas. – Equipos técnicos robustos con carrera funcionaria establecida, para fortalecer las plantas técnicas especializadas y reducir la rotación asociada al ciclo político. Dichos equipos, así como la infraestructura institucional y tecnológica, deben estar adecuadamente incorporados en el presupuesto del Estado y en las reformas. – En procesos de reforma, instalación anticipada de equipos especializados de implementación.
Política	Garantizar la legitimidad, viabilidad y continuidad de las políticas y reformas.	– Definición de mecanismos de diálogo social con los distintos actores institucionales y con representación de los diversos grupos de población. – Gestión de la economía política para generar y sostener acuerdos relativos a reformas estructurales. – Resguardo legal de la autonomía del organismo supervisor frente al ciclo político. – Definición de instancias formales de participación y supervisión de los actores del sistema (empleadores, trabajadores y personas pensionadas) en el seguimiento de la gestión del sistema, incluidas sus inversiones.

Dimensión TOPP	Funciones críticas	Elementos institucionales
Prospectiva	Anticipar cambios y adaptar oportunamente las políticas.	– Elaboración y actualización periódica de proyecciones actuariales y fiscales de largo plazo (30 a 50 años) que anticipen la sostenibilidad del sistema de pensiones contributivo y no contributivo ante escenarios demográficos, laborales y macroeconómicos alternativos. – Realización de ejercicios de estrés financiero que permitan anticipar la capacidad del Estado de sostener sus compromisos previsionales y sostenibilidad ante crisis económicas, financieras o de mercado. – Elaboración de estudios prospectivos para un análisis de riesgos emergentes (como informalidad laboral, cambios tecnológicos, demográficos, laborales y migratorios) que puedan afectar a la sostenibilidad financiera.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Recuadro IV.1

Mecanismos para fortalecer las capacidades institucionales y asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones

La sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones es una tarea prioritaria ante las transformaciones demográficas y laborales en curso. Para ello, es necesario fortalecer las capacidades institucionales para una gobernanza efectiva, así como mecanismos específicos para la anticipación de los riesgos y desbalances potenciales que permitan intervenir de manera oportuna y cimentar las reformas mediante una mayor viabilidad técnica y legitimidad.

En este sentido, Griffin et al. (2026) señalan algunas experiencias destacadas. En el caso del Canadá, la reforma de 1997 logró fortalecer la sostenibilidad financiera del sistema sin sacrificar la suficiencia de las prestaciones. El Canada Pension Plan (CPP) consolidó una gobernanza independiente a través del CPP Investment Board (CCPIB) que permitió integrar una estrategia activa de inversión con criterios de sostenibilidad, que incluían la gobernanza climática, la perspectiva de género, la diversidad e inclusión, y los derechos humanos. Esta estrategia ha logrado reducir la dependencia de las contribuciones corrientes e incrementar progresivamente el peso de los ingresos de inversión en el financiamiento del sistema, que se proyecta cubrirán el 34% de los costos del Canada Pension Plan base hacia 2070. Los mecanismos de ajuste son vinculantes en el sentido de que están diseñados de tal forma que hagan costosa la inacción, por lo que impulsan los ajustes paramétricos necesarios y protegen la suficiencia de las prestaciones.

Por su parte, el Government Pension Fund Global (GPFG) noruego, a diferencia del canadiense, opera con una estrategia de inversión predominantemente pasiva de seguimiento de índices, diversificada en renta variable global (aproximadamente, un 70%), renta fija (aproximadamente, 27%) y una pequeña asignación a bienes raíces e infraestructura renovable. Esta estrategia es simple, transparente y de bajo costo, y está gobernada a través de una cartera de referencia definida y supervisada por el Ministerio de Finanzas, que establece la composición y límites de inversión. El resultado en términos de costos es llamativo: opera al 0,04% de los activos bajo gestión. En 2025, el retorno neto del fondo noruego fue del 15,1%.

En los sistemas de cuentas nocionales, Badilla Espinoza (2023) destaca el mecanismo de ajuste automático existente en Suecia que conecta los compromisos con la capacidad real de financiamiento. El balance de solvencia sueco opera de forma periódica y actuarialmente fundada, es decir, ajustando al alza o a la baja la rentabilidad nocional (la tasa de interés con que se reconocen los aportes realizados por cada cotizante), en función del crecimiento promedio de los salarios, según la relación entre activos y pasivos del sistema, a través de cálculos actuariales. Resguarda así la sostenibilidad financiera de largo plazo del sistema con un mecanismo ampliamente reconocido y con legitimidad.

Fuente: Badilla Espinoza, J. M. (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). Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Griffin, A., Saade, D., Virgie, E. y Rojas, N. (2026). *Strengthening the Sustainability of National Pension Systems: Lessons for Latin America*. [Manuscrito inédito]. London School of Economics and Political Science.

3. Gobernanza de los sistemas de pensiones

La CEPAL define la gobernanza como la capacidad del sector público, en interacción con actores no estatales que no necesariamente actúan directamente en el ámbito político, para conducir y orientar a la sociedad y su economía. Por ello, la gobernanza no es solo un problema de disputa y manejo del poder, sino también un proceso social de dirección colectiva, cooperación y establecimiento de acuerdos. Asimismo, un enfoque centrado en la gobernanza reconoce que el Estado, por sí solo, no puede avanzar en la gestión de las transformaciones, y que es necesaria la movilización y cooperación de múltiples actores para la resolución colectiva de problemas y la definición del sentido de dirección de una sociedad (CEPAL, 2024a).

Por tanto, la CEPAL señala que, junto con las capacidades institucionales débiles, la gobernanza poco efectiva representa un obstáculo para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. Los problemas de gobernanza se ven influenciados por distintos factores relacionados con el quehacer público a lo largo del ciclo de política pública, entre ellos, destacan la alta rotación ministerial, la baja confianza institucional y la limitada capacidad técnica y política del Estado para conducir las políticas y reformas que se propone. Ante esta carencia, la gobernanza debe entenderse como un elemento que es preciso considerar en cada paso del proceso de política pública, desde el diseño hasta la implementación y evaluación, no como un apéndice que se negocia sobre la marcha con los actores. Es decir, la gobernanza debe incorporarse como factor del mismo ciclo de las políticas públicas y convertirse en una de las dimensiones indispensables para la consolidación de políticas transformadoras en la región (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2026).

Esta incorporación permite considerar el estrecho vínculo entre la gobernanza y la institucionalidad social, cuya interdependencia debe potenciarse positivamente (CEPAL, 2023b). Una institucionalidad social sólida posibilita la delimitación de los espacios y oportunidades para la negociación, la toma de decisiones y una mejor gestión. La gobernanza, a su vez, requiere reglas y procedimientos claros y se favorece mediante una determinación precisa de las líneas de acción posibles.

Por tanto, la gobernanza no debe verse como un factor externo con incidencia al final del proceso de implementación de una política pública, sino más bien como una dimensión endógena o constitutiva de dicho proceso que debe incorporarse desde el diseño y a lo largo de todo el ciclo de política (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2026). En otras palabras, la gobernanza debe incorporarse sucesivamente en el diagnóstico, el diseño y la implementación de las políticas y reformas.

La incorporación de la gobernanza endógena a los sistemas de pensiones, por ejemplo, en una reforma previsional, supondría que esta se considerara desde el diseño mismo, es decir, desde los inicios del proceso de reforma y, por supuesto, en su cuerpo legal, las distintas fases de su implementación y sus efectos sobre el funcionamiento del sistema de pensiones. En particular, debería definir desde el inicio una institucionalidad previsional que asegurara y articulara al menos tres dimensiones (Arenas de Mesa y Robles, 2024):

i) La dimensión institucional política, que incluye el diagnóstico y diseño de la política previsional, la realización de estudios de cobertura y suficiencia de las prestaciones, análisis actuariales y de los efectos fiscales y sociales de las políticas, y la elaboración de propuestas de reforma, con frecuencia a cargo de los ministerios del trabajo y previsión social o sus equivalentes. Esta dimensión supone la disponibilidad y movilización de capacidades políticas de las capacidades TOPP.

ii) La dimensión institucional de regulación y fiscalización, para un control técnico y profesionalizado del sistema de pensiones que asegure el cumplimiento normativo y el resguardo de los recursos públicos e individuales, tareas que suelen estar a cargo de las superintendencias de pensiones o seguridad social. Para ello es indispensable el desarrollo de capacidades técnicas adaptadas a estas tareas.

iii) La dimensión institucional de administración y gestión de los sistemas de pensiones, a cargo de las instituciones públicas o gestoras especializadas, responsables de la recaudación de cotizaciones, cálculo, otorgamiento y pago de prestaciones y de la atención ciudadana, incluidos los mecanismos de rendición de cuentas, exigibilidad y transparencia. Para desempeñar estas funciones de forma adecuada, son necesarias capacidades técnicas y prospectivas que permitan proyectar y anticipar nuevas necesidades y posibles desequilibrios.

En este contexto, al incorporar la gobernanza, se redefine el ciclo de la política como un proceso no lineal, y se supera la visión tradicional que separa el diseño técnico de la implementación operativa. Estos dos componentes deben concebirse de manera simultánea desde el inicio. Desde esa perspectiva, la implementación es más que un proceso pasivo y automático de ejecución, y puede redefinir el problema y generar aprendizajes para ajustar y mejorar el diseño original. Finalmente, y como se menciona más adelante, incorporar la gobernanza supone gestionar la compleja economía política característica de los sistemas de pensiones.

En un contexto de envejecimiento poblacional, dada la menor capacidad en la infancia y de las personas mayores para generar ingresos autónomos en el mercado laboral, la superación de la pobreza en los extremos del ciclo de vida y la protección de los ingresos deben ser prioritarias para la gestión pública (Santos García et al., 2023; Robles y Holz, 2023). En la vejez, tras el retiro de la vida económicamente activa, las personas mayores dependen de transferencias (públicas o privadas) y ahorros previos, por lo que presentan una alta vulnerabilidad ante riesgos de salud y pérdida de autonomía (Arenas de Mesa et al., 2024). Más aún, la región posee un mercado laboral excluyente e informal, en el que el empleo por sí solo no garantiza el acceso a protección social ni la superación de la pobreza. Esto pone de manifiesto la necesidad de avanzar en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones con el fin de que promuevan y establezcan garantías de ingresos independientes de la posición y la trayectoria laboral de las personas, en especial en el caso de la población mayor vulnerable (Arenas de Mesa et al., 2026; Robles y Holz, 2023).

Ante estos desafíos, para lograr una gobernanza efectiva que ayude a fortalecer la protección social y, en particular, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, es necesario:

i) Institucionalizar las políticas ante la volatilidad y brevedad de los ciclos políticos y la alta rotación ministerial, con el fin de dotar de sostenibilidad a los compromisos y conocimientos institucionales acumulados ante cambios de liderazgo y de gobierno.

ii) Construir coaliciones políticas mínimas para avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, lo que supone detectar y gestionar los conflictos desde el diseño para asegurar apoyos que faciliten la gestión de la economía política de las reformas.

iii) Gestionar las relaciones de poder a través del diálogo con los actores del sistema y la coordinación intersectorial (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2026). La protección social es, por naturaleza, intersectorial, por lo que la coordinación es una necesidad estratégica y política para resolver los choques de intereses entre los actores y sectores, sobre todo al iniciar reformas previsionales.

Además, la gobernanza de los sistemas de pensiones entraña sus propios desafíos, ya que el volumen de recursos que movilizan y el alcance de las prestaciones que otorgan pueden generar grandes tensiones e intereses encontrados. En este ámbito, la gobernanza efectiva conlleva el paso de programas a sistemas integrados para superar la fragmentación de prestaciones y consolidar sistemas que articulen los sistemas contributivos y no contributivos bajo una institucionalidad social previsional robusta. Por tanto, de las capacidades institucionales TOPP, es crucial el fortalecimiento de la capacidad política para la gestión adecuada de la gobernanza de los sistemas de pensiones.

4. Sistemas de pensiones como acuerdo social

Los sistemas de pensiones pueden interpretarse como el acuerdo que alcanza una sociedad en un momento dado, a pesar de las múltiples restricciones e intereses diversos, sobre la protección de los ingresos y la seguridad económica en la vejez. Ese acuerdo social incluye el modelo previsional, el nivel de cobertura, el nivel de suficiencia de las prestaciones y los recursos financieros que se destinarán al cumplimiento de esos compromisos sociales. En este contexto, una reforma previsional, entre otras cosas, genera un nuevo acuerdo social previsional. En este sentido, el diálogo social es fundamental para establecer nuevos acuerdos técnicos y políticos que permitan avanzar en el diseño e implementación de reformas previsionales que proporcionen a la vez seguridad económica a la población mayor y sostenibilidad a los sistemas de pensiones.

Por acuerdos sociales se entiende aquellos que logran ser amplios y transversales, y que favorecen el establecimiento de políticas, reformas e instituciones sociales con un alto grado de legitimidad y sostenibilidad (CEPAL, 2014). Por ello, frente a la volatilidad de los ciclos políticos, se ha destacado la importancia de generar políticas públicas sustentadas sobre grandes acuerdos técnicos y políticos, con el objetivo de afianzar su viabilidad, sostenibilidad y legitimidad.

Dada la importancia de la protección social durante la vejez y la sostenibilidad fiscal de los países, en los sistemas de pensiones, es preciso que estos amplios acuerdos logren conciliar eficiencia, distribución y solidaridad. Al considerar la diversidad de los intereses de los distintos actores interesados, los acuerdos plantean delinear un espacio de compromiso ante un problema estructural que requiere una respuesta integral, a saber, el acelerado envejecimiento en contextos de elevada informalidad laboral y recursos fiscales limitados. Para alcanzar acuerdos previsionales, es fundamental contar con un proceso de diálogo social como herramienta estratégica para gestionar los distintos intereses sociales y políticos en torno a los diseños o modelos previsionales. El diálogo social genera mejores condiciones para alcanzar acuerdos técnicos y políticos transversales e intergeneracionales. De esta manera, aumenta la probabilidad de que las reformas previsionales sean apropiadas y aceptadas por los actores principales de dichos sistemas y de que, a la vez, cuenten con mayor legitimidad ante la ciudadanía. Para ello, la factibilidad de tales acuerdos depende de que se incorpore a los actores pertinentes, a pesar de sus asimetrías de poder y recursos, a través de mecanismos de participación ciudadana, gestión de conflictos distributivos e implementación de contenidos.

Los contenidos en torno a los que los actores sociales y políticos deben alcanzar acuerdos han de incluir, como se mencionó, la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad financiera de estos sistemas. Asimismo, han de reflejar un compromiso integral con la protección de los ingresos en la vejez y considerar los conflictos en torno a la redistribución de recursos asociados a cualquier reforma previsional. Estos acuerdos deben regular el uso de los recursos públicos y asegurar la sostenibilidad financiera ante los cambios en la estructura poblacional que enfrenta la región (Arenas de Mesa, 2023; Arenas de Mesa y Robles, 2024). También es preciso acordar una agenda clara y transparente para la definición de responsabilidades y facultades, la división de tareas, y la supervisión de los actores e instituciones que participan en el funcionamiento de los sistemas de pensiones. Finalmente, estos acuerdos deben encontrar alternativas para promover la complementariedad de los sistemas contributivos y no contributivos (Arenas de Mesa y Robles, 2024).

En suma, el equilibrio entre la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad financiera es un horizonte fundamental para el establecimiento de acuerdos con los actores sociales y fiscales. Para lograr la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, se necesita una gestión de la economía política que avance en la consecución de acuerdos transversales que garanticen el cumplimiento de los compromisos de cobertura y suficiencia de las prestaciones con las generaciones presentes y futuras. En ese sentido, para avanzar en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, son fundamentales su gobernanza efectiva e institucionalidad fortalecida (Arenas de Mesa y Robles, 2024).

B. Evolución del gasto social en el período 2000-2025

En 2025, en 24 países de la región, se registró un nivel de gasto social del gobierno central equivalente, en promedio, al 11,5% del PIB. Esta cifra revela una estabilización y leve incremento del gasto en los últimos años (del 11,2% en 2022, y el 11,4% en 2023 y 2024). Sin embargo, se observa una gran heterogeneidad persistente en el gasto público social de los gobiernos centrales: tres países gastan más del 15% del PIB, mientras que otros seis presentan un gasto inferior al 10% del PIB. En dólares per cápita de 2018, cuatro países gastan más de 2.500 dólares anuales por persona, mientras que otros cuatro dedican menos de 500 dólares anuales per cápita. En el caso de los siete países del Caribe sobre los que se cuenta con información, el nivel de gasto social promedio del gobierno central era del 11,2% del PIB en 2025, lo que representa una tendencia de aumento tras la estabilización registrada en los años previos, mientras que los 17 países de América Latina indican un 11,6% del PIB por tercer año consecutivo. La distribución de los recursos entre las funciones mantiene el perfil observado en las últimas dos décadas en la región, con la protección social a la cabeza, principalmente en América del Sur, seguida del gasto en educación, lo que refleja las prioridades financieras de la institucionalidad social de la región.

La inversión pública es crucial para el desarrollo de una institucionalidad social capaz de diseñar e implementar políticas sociales de calidad (efectivas, eficientes, sostenibles y transparentes). Por ello, se presenta un análisis breve de la información disponible sobre el gasto público social de los países de la región por funciones de gobierno. Los países elaboran sus informes de acuerdo con las normas del *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001 y el Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014* del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001, 2014). El análisis abarca la cobertura del gobierno central de 17 países de América Latina y 7 países del Caribe durante el período de 2000 a 2025. Asimismo, se incluye un breve análisis de otras coberturas institucionales (gobierno general, sector público no financiero y sector público) en los once países sobre los que se dispone de información (véase el recuadro IV.2).

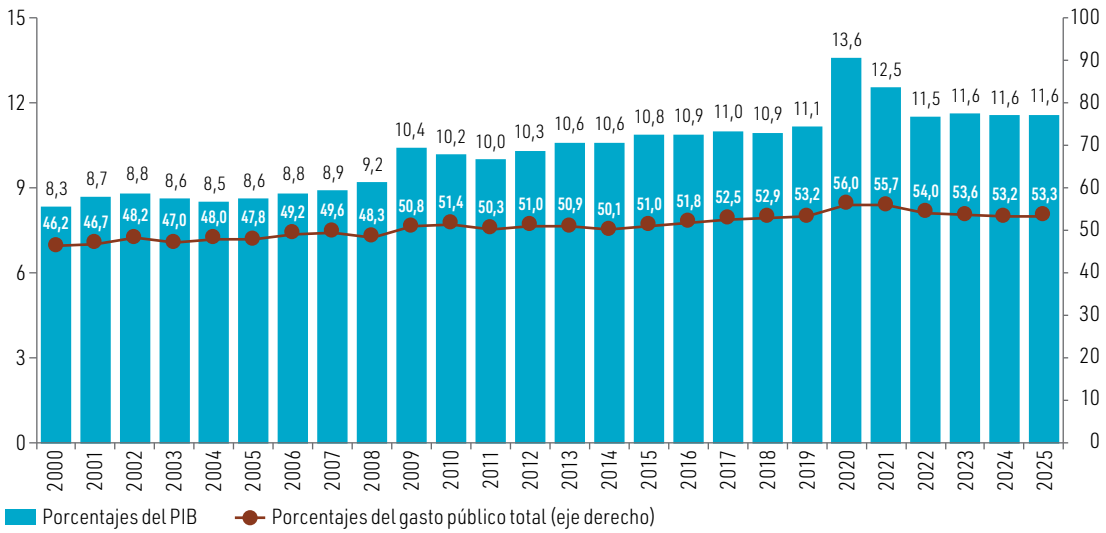
1. Tendencias del gasto social del gobierno central en la región

En versiones anteriores del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2023a, 2024c, 2025a) ya se señalaba que entre 2000 y 2019 el gasto público social del gobierno central en América Latina mostraba una tendencia de crecimiento relativamente estable en relación con el PIB. En 2020 y 2021, se observó un alza de mayor magnitud en el gasto social a causar de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19. Dicha alza llegó a duplicar la registrada para hacer frente a la crisis financiera mundial de 2008, que llevó aparejados los niveles de gasto social más altos registrados en la región en este siglo (CEPAL, 2025a). La reducción posterior del gasto social alcanzó, en el cuatrienio de 2022 a 2025, 1 punto porcentual del PIB, en promedio, con respecto al nivel de 2021, y 2 puntos porcentuales respecto al de 2020, lo que disipó la posibilidad de que el esfuerzo fiscal realizado durante la pandemia de COVID-19 se tradujera en un cambio significativo permanente del gasto social. En 2023, el nivel del gasto se estabilizó en el 11,6% del PIB. La prioridad fiscal del gasto social se ha mantenido estable en el último trienio, en alrededor del 53,4% del gasto público total.

Por tanto, 2023, marcó el fin del período de contracción del gasto social generado con el abandono de las medidas de emergencia tomadas para enfrentar la pandemia de COVID-19. Este comportamiento es similar, aunque con niveles más altos, a las tendencias observadas en las crisis de 2002 y 2008, en las que el comportamiento del gasto social mostró un alza en el año de la crisis o el año siguiente, y luego recuperó los niveles previos en los años subsiguientes. Pero también muestra diferencias, con

una reducción más significativa del gasto social después de la pandemia, que retrocede rápidamente a niveles levemente superiores a los de 2019 (véase el gráfico IV.3). Al analizar la tendencia de la participación del gasto público social en el gasto público total del gobierno central, también se observa cierta estabilización, con un nivel promedio del 53,3% en 2025, superior en 0,1 puntos porcentuales al de 2024. Así, el gasto público social continúa siendo el principal componente del gasto público total en América Latina.

Gráfico IV.3
América Latina (17 países)[a]: gasto público social del gobierno central, 2000-2025[b]
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)

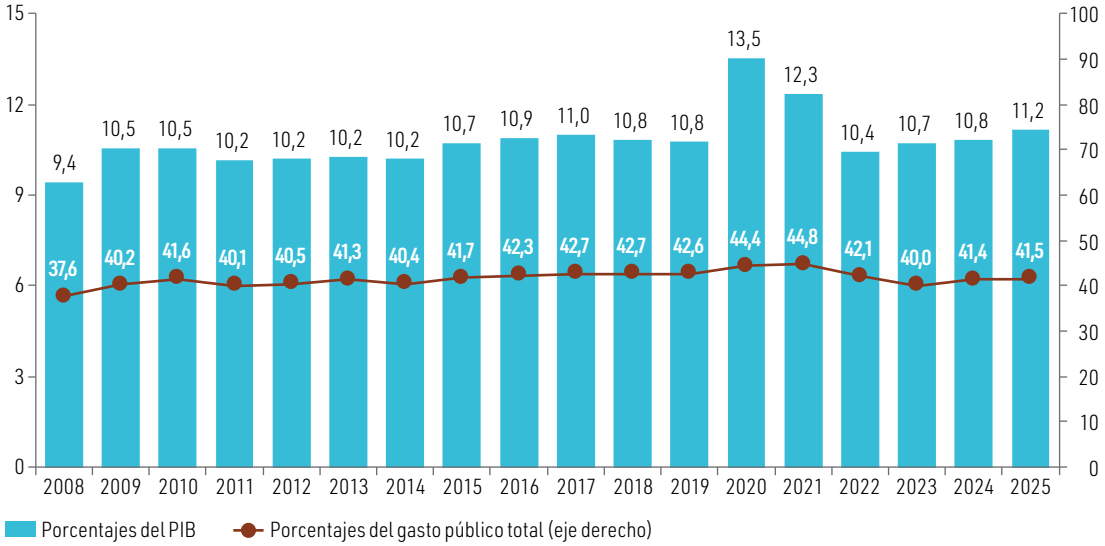


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial de los países.
Nota: La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central, y la del Perú, al gobierno general.
[a] Promedio simple de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
[b] Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, El Salvador y el Paraguay corresponden a 2024.

En los siete países del Caribe de habla inglesa de los que se cuenta con datos sobre el gasto social del gobierno central entre 2008 y 2025 (Bahamas (Las), Belice, Barbados, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago) se observa una tendencia reciente relativamente similar a la de los países latinoamericanos (una contracción pospandemia), aunque con diferencias de magnitud y grado de recuperación posterior. Ya en 2023, el gasto social rompió la tendencia de contracción de 2021 y 2022, para ubicarse en un 10,7% del PIB, un 10,8% en 2024, y alcanzar el 11,2% en 2025, la cifra más alta registrada desde que hay información disponible sobre este conjunto de países en períodos sin crisis. Asimismo, la participación del gasto social en el gasto público total registró un aumento de 1,5 puntos porcentuales en el promedio simple de estos siete países respecto de su nivel más bajo de la pospandemia (40% en 2023), al situarse en un 41,5% del gasto total en 2025 (véase el gráfico IV.4).

Las tendencias regionales recientes del gasto social se han dado en un entorno macroeconómico complejo, caracterizado por una trampa de baja capacidad para crecer y transforma: tras expandirse un 2,3% en 2024 (CEPAL, 2025a) y un 2,4% en 2025, la región crecería un 2,2% en 2026 y un 2,5% en 2027. Esto completarían cinco años consecutivos con tasas similares y un crecimiento promedio anual de apenas el 2,3% en el período 2023-2027 (CEPAL, 2026b). Aunque la inflación continuó su trayectoria descendente y se mantuvo cerca del 3% en 2025, se proyecta un ligero aumento asociado al alza del precio de los combustibles en 2026 como consecuencia de los conflictos en curso.

Gráfico IV.4
El Caribe (7 países)[a]: gasto público social del gobierno central, 2008-2025[b]
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



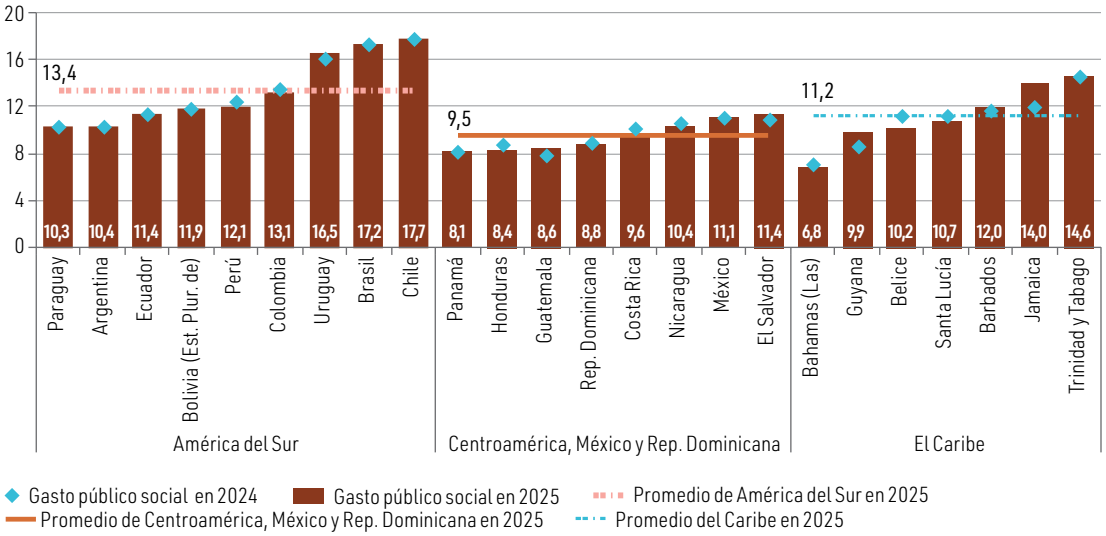
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial de los países.
[a] Promedio simple de: Bahamas (Las), Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.
[b] El calendario fiscal de algunos países del Caribe es distinto al de los países de América Latina: en Las Bahamas va de julio a junio; en Barbados y Jamaica, de abril a marzo, y en Trinidad y Tabago, de octubre a septiembre. El período de referencia publicado corresponde al año calendario del mes de cierre. Los datos de Barbados y Santa Lucía correspondientes a 2025 son del presupuesto.

Esta desaceleración ha afectado tanto al consumo privado como a la inversión, que ha permanecido contenida por tasas de interés aún elevadas y la persistente incertidumbre del entorno mundial (CEPAL, 2026b). La deuda pública de América Latina, aunque se ha estabilizado en torno al 52% del PIB, se ha mantenido a niveles históricamente elevados que comprometen la capacidad para implementar políticas públicas expansivas. Además, las medidas de consolidación fiscal y los pagos de intereses de la deuda han restringido el margen para aplicar políticas más activas —como políticas de desarrollo productivo, medidas para ampliar el acceso al crédito y la inclusión financiera, o políticas laborales orientadas a mejorar la calidad del empleo—, lo que ha derivado en una limitación significativa del espacio fiscal de los gobiernos (CEPAL, 2026b, 2026c). En el análisis por subregiones, en América del Sur se observa una tendencia a mantener el gasto con relación al PIB (13,4% en 2024 y en 2025), si bien con una alta heterogeneidad: cuatro países, la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y el Paraguay, presentaron un gasto inferior al 12% del PIB; mientras que el Brasil, Chile y el Uruguay mantuvieron niveles elevados, con el 17,2% del PIB (2024), el 17,7% y el 16,5% (2025), respectivamente (véase el gráfico IV.5). A su vez, cabe destacar la estabilidad de dichas cifras con respecto al año anterior, con caídas menores en Colombia y el Perú y leves aumentos en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Uruguay[2].

En el grupo compuesto por los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, en 2025 se registró un gasto social del gobierno central del 9,5% del PIB en promedio, valor que se mantuvo respecto del año previo. Los mayores avances se registraron en El Salvador, que pasó del 10,9% del PIB en 2023 al 11,4% del PIB en 2024, Guatemala (del 7,8% al 8,6%) y Panamá (del 7,6% al 8,1% entre 2023 y 2024). Por su parte, Costa Rica y Honduras anotaron una caída de 0,4 puntos del PIB entre 2024 y 2025.

[2] Es importante advertir que el gasto social del gobierno central puede diferir sustancialmente del nivel de este gasto en coberturas más amplias, especialmente en países federales (véase la sección B.4).

Gráfico IV.5
América Latina y el Caribe (24 países): gasto público social del gobierno central, por países y subregiones, 2024 y 2025[a]
(En porcentajes del PIB)



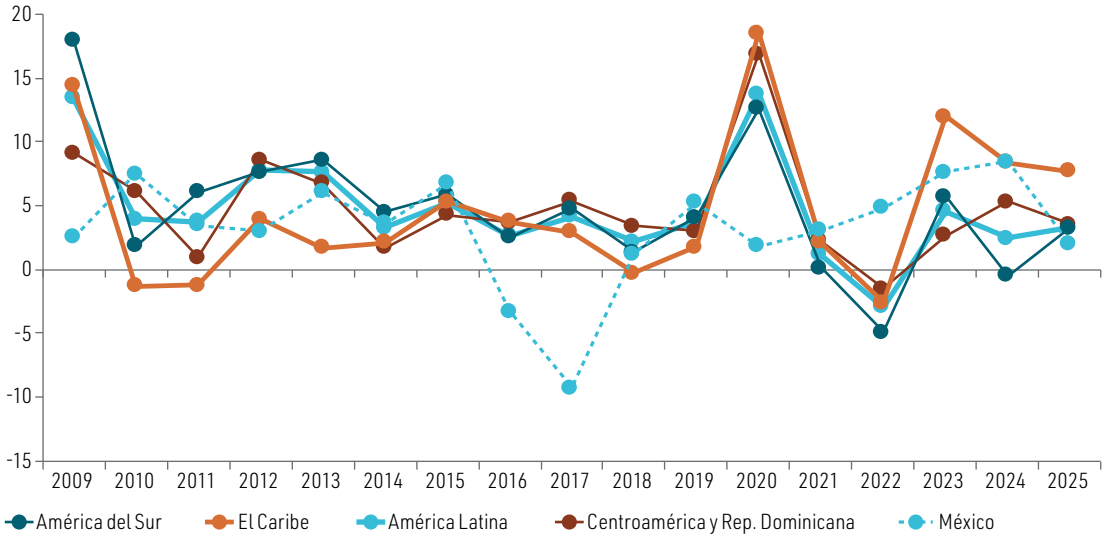
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial de los países.
Nota: La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central, y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen al Banco de Previsión Social (BPS).
[a] Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, El Salvador y el Paraguay corresponden a 2023 y 2024, y los de Barbados y Santa Lucía correspondientes a 2025 son del presupuesto.

En el Caribe, como ya se indicó, hubo un incremento con respecto al año anterior, del 0,4% del PIB en promedio, para llegar al 11,2%, como muestra el gráfico IV.5. Se observa un aumento de la heterogeneidad, pues algunos países anotaron variaciones significativas: Barbados registró un incremento del 11,6% al 12% del PIB, Guyana del 8,5% al 9,9%, y Jamaica del 11,9% al 14%. En cambio, Belice y Santa Lucía redujeron la prioridad macroeconómica de su gasto social, del 11,1% al 10,2 y el 10,7% respectivamente.

Por otro lado, el análisis de la tasa de crecimiento del gasto social en 2025 revela un incremento en su ritmo respecto al observado el año anterior. En promedio, en términos absolutos, el gasto público social en los países de la región registró entre 2024 y 2025 una tasa de crecimiento del 4,6% en dólares constantes de 2018, mientras que, entre 2023 y 2024, fue del 4,2%, tras un alza considerable entre 2022 y 2023 (6,7%) como resultado del efecto de "rebote" tras la contracción del gasto social pospandemia.

Entre los países latinoamericanos, se registró una tasa de crecimiento anual del 3,3%, lo que revela una mayor expansión del gasto en esta región, después de un año de crecimiento moderado del 2,4% en 2024, en consonancia con el ritmo de crecimiento del PIB regional de dichos años. No obstante, se observa una situación muy variada entre las distintas subregiones ya que, si bien en promedio Centroamérica y la República Dominicana registraron también una tasa de crecimiento de su gasto del 3,5%, esta cifra representa una disminución del ritmo de aumento del gasto, del 5,3% en 2024. México mostró una tendencia similar, ya que el gasto creció un 2% en 2025, lo que supone una desaceleración significativa del ritmo anterior (12% en 2023 y 8,4% en 2024). En cambio, en América del Sur, su tasa de crecimiento del 3,2% en 2025 representa una recuperación respecto de la contracción del 0,5% registrada en 2024. Por su parte, en los siete países del Caribe sobre los que hay información disponible, se ha producido una expansión del gasto notable, tras la contracción de 2022, que ha llevado el gasto a los niveles previos a la pandemia: en 2023 el crecimiento promedio del gasto social fue del 12%, seguido de un 8,4% en 2024 y un 7,7% en 2025 (véase el gráfico IV.6).

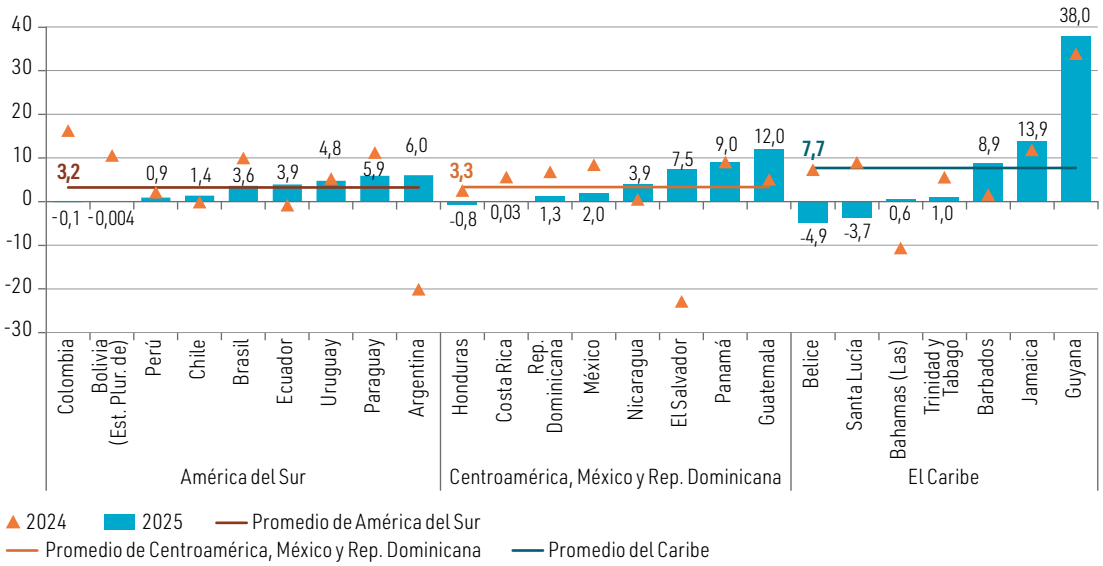
Gráfico IV.6
América Latina y el Caribe (24 países)[a]: tasa de crecimiento anual promedio del gasto social del gobierno central, por subregiones, 2009-2025[b]
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial de los países.
Nota: La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central, y la del Perú, al gobierno general. A los efectos de las estimaciones regionales, los datos se completaron tomando el año más reciente disponible como porcentaje del producto interno bruto (PIB).
[a] El promedio simple de América Latina incluye 17 países, que se dividen en tres grupos: 9 países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay); 7 países del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y la República Dominicana, y, por último, México. En el caso del Caribe, se incluyen siete países (Bahamas (Las), Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago).
[b] Los datos más recientes de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, El Salvador y el Paraguay corresponden a 2024, y los de Barbados y Santa Lucía correspondientes a 2025 son del presupuesto.

Como se observa en el gráfico IV.7, hay bastante heterogeneidad en las tendencias recientes de los países. En América del Sur, con las excepciones del Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia, los países presentan una tasa de crecimiento positivo en 2025. Mientras que el Brasil, el Paraguay y, en menor medida, el Perú y el Uruguay moderan su tendencia a la expansión del gasto social, países como la Argentina, Chile y el Ecuador revierten total o parcialmente la contracción registrada en 2024. En Centroamérica, con la excepción de Honduras, todos los países muestran tasas de crecimiento positivas, entre las que destacan El Salvador (2024), Guatemala y Panamá, que tuvieron las mayores tasas de crecimiento de este subgrupo, del 7,5%, el 12% y el 9%, respectivamente. Sin embargo, un grupo significativo de países de la subregión moderaron su crecimiento con respecto al año previo (Costa Rica, México, República Dominicana y Panamá). Por su parte, en el Caribe, Belice y Santa Lucía registraron una contracción tras experimentar expansiones sustanciales el año anterior, del 7,3% y el 9%, respectivamente), en tanto que Bahamas cambió la tendencia a la contracción registrada en los años previos, del -17,2% al -10,7% y el -10,6% entre 2022 y 2024, para pasar a un 0,6% en 2025. Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago continuaron su expansión, aunque significativamente moderada en este último país.

Gráfico IV.7
América Latina y el Caribe (24 países): tasa de crecimiento anual del gasto social del gobierno central, por países y subregiones, 2024 y 2025[a]
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial de los países.
Nota: La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central, y la del Perú, al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen al Banco de Previsión Social (BPS). Los promedios simples subregionales pueden no coincidir con el promedio de las tasas de variación que se muestran debido a que los primeros se estimaron con proyecciones de datos para los países con información rezagada.
[a] Los datos de Bolivia (Estado Plurinacional), el Brasil, Colombia, El Salvador y el Paraguay corresponden a 2023 y 2024, y los de Barbados y Santa Lucía correspondientes a 2025 son del presupuesto.

Recuadro IV.2
América Latina y el Caribe: información estadística sobre el gasto público social

Los datos utilizados en el análisis del gasto público social en América Latina y el Caribe corresponden a información oficial facilitada por cada país. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) recopila anualmente esta información y la pone a disposición del público a través de su repositorio de datos CEPALSTAT. Se presentan tres indicadores: i) en moneda nacional a precios corrientes, ii) en porcentajes del producto interno bruto (PIB) y iii) en dólares a precios constantes de 2018 (estos últimos, elaborados por la CEPAL). En esta edición del *Panorama Social de América Latina y el Caribe* se ha seguido utilizando 2018 como año base y, por tanto, esa es la serie del deflactor implícito del PIB empleada.

En el siguiente cuadro se presentan las series de datos disponibles para los países según el nivel de cobertura institucional. El sector público de un país se analiza por subsectores o coberturas institucionales: i) gobierno central, que se compone de los ministerios, secretarías e instituciones públicas que ejercen su autoridad sobre todo el territorio nacional (independientemente de que algunas reparticiones tengan autoridad jurídica propia y autonomía); ii) gobierno general, que se compone del gobierno central y de los gobiernos subnacionales (primera subdivisión territorial y gobiernos locales), así como de las instituciones de seguridad social; iii) sector público no financiero, que se compone del gobierno general y las corporaciones públicas no financieras, y iv) sector público total, que se compone del sector público no financiero y las corporaciones públicas financieras. El análisis comparativo es más completo cuando se contrastan las coberturas del gobierno general, ya que hay países federales o donde los gobiernos intermedios tienen altos niveles de autonomía en materia de recaudación y gestión, en los que gran parte del gasto social también es responsabilidad de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la información a nivel de esta cobertura institucional no está disponible en todos los países de la región, por lo que aquí se analizan de manera comparativa los datos del gobierno central, que se encuentran ampliamente disponibles y vinculados a los procesos presupuestarios nacionales.

Los cambios metodológicos efectuados en algunos países limitan la comparabilidad con la edición anterior del *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. En el Perú, por ejemplo, la nueva serie incorpora el EsSalud (seguro social de salud público, con aportes obligatorios de empleadores), con lo que se eleva el gasto informado en salud. El Salvador sustituye la serie del sector público no financiero por la del gobierno general. En los casos de Barbados y Trinidad y Tabago, las revisiones del PIB nominal alteraron en alguna medida la relación entre el gasto y el PIB presentada en ediciones anteriores de esta publicación. Las cifras del PIB nominal se obtuvieron del Fondo Monetario Internacional (FMI).

América Latina y el Caribe (26 países): disponibilidad de información sobre el gasto público social, según clasificador funcional, cobertura institucional y años disponibles, 1990-2025

País	Gobierno central	Otras coberturas institucionales		
		Gobierno general	Sector público no financiero	Sector público
América Latina				
Argentina	1990-2025	...	...	1990-2024
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1990-2024	1997-2008 2010-2023	...	...
Brasil	1990-2024	2000-2024	...	...
Chile	1990-2025	...	...	...
Colombia	1990-2024	2009-2024	...	...
Costa Rica	1993-2025	1990-2016 2019-2024	...	...
Ecuador	1990-2025	...	...	...
El Salvador	1990-2024	2014-2024	...	...
Guatemala	1991-2025	2014-2024	...	...
Haití	2012-2014	...	...	...
Honduras	2000-2025	...	...	...
México	1990-2025	...	2013-2024[a]	...
Nicaragua	1990-1994 1998-2025	...	...	...
Panamá	2000-2024	...	...	...
Paraguay	1990-1993 2000-2024	2003-2024	...	...
Perú	...	1999-2025	...	...
República Dominicana	1990-2025	2015-2025	...	...
Uruguay	1990-2025	...	...	...
Venezuela (República Bolivariana de)	1997-2014	...	...	...
El Caribe				
Bahamas (Las)	1990-2025	...	...	...
Barbados	2006-2025	...	...	...
Belice	2008-2025	...	...	...
Guyana	2004-2025	...	...	...
Jamaica	1992-2025	...	...	...
Santa Lucía	2006-2025	...	...	...
Trinidad y Tabago	2008-2025	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *CEPALSTAT*. http://estadisticas.cepal.org; (2017). *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P); Fondo Monetario Internacional. (2014). *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*. https://doi.org/10.5089/9781475592634.069.

Nota: Las relaciones entre el gasto y el PIB y entre el gasto y el PIB per cápita en dólares constantes de 2018 pueden variar posteriormente por actualizaciones del PIB nominal, los deflactores y la población (2000-2025). Los promedios regionales y subregionales se calculan con el último dato disponible de cada país.

[a] Sector público no financiero a nivel federal.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *CEPALSTAT*. http://estadisticas.cepal.org; (2017). *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P); Fondo Monetario Internacional. (2014). *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*. https://doi.org/10.5089/9781475592634.069.

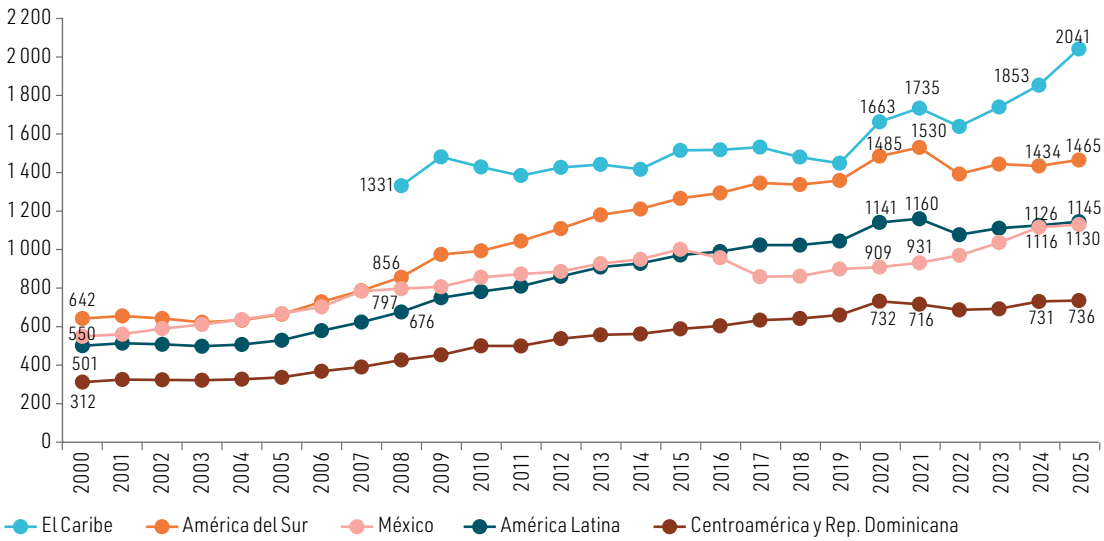
2. Evolución del gasto social por persona

El gasto público social del gobierno central por persona, en dólares de 2018, alcanzó en 2025 un promedio de 1.406 dólares en los 24 países de la región con información disponible. Esto representa un incremento de 68 dólares por persona respecto de 2024, con un crecimiento de un 5,1% en 2025.

En los 17 países de América Latina, el valor promedio del gasto social del gobierno central por persona fue de 1.145 dólares en 2025. Esto equivale a 15 dólares por debajo de su nivel más alto, alcanzado en 2021, pero 68 dólares por encima del registrado en 2022. El aumento reciente obedece principalmente a la expansión del gasto social de la Argentina, Guatemala, México y el Uruguay, que registran todos más de un 4,5% de crecimiento, si bien esta expansión fue acompañada de una reducción del gasto en Colombia (-0,6%) y Honduras (-2,3%).

En los países de América del Sur, el gasto social per cápita aumentó en promedio 31 dólares (2,1%) respecto de 2024, con lo que se revirtió la reducción previa de 10 dólares (-0,7%). En cambio, en el grupo de países que conforman Centroamérica y la República Dominicana, el gasto social per cápita muestra un aumento menor, de 5 dólares en promedio en 2025 (0,7%), lo que frena la tendencia al alza de 2024, cuando se incrementó en 38 dólares per cápita (5,5%) (véase el gráfico IV.8).

Gráfico IV.8
América Latina y el Caribe (24 países)[a]: gasto público social per cápita del gobierno central, por subregiones, 2000-2025[b]
(En dólares constantes de 2018)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial de los países.
Nota: La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central, y la del Perú, al gobierno general.
[a] El promedio simple de América Latina incluye 17 países, que se dividen en tres grupos: 9 países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay); 7 países del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y la República Dominicana, y, por último, México. En el caso del Caribe, se incluyen siete países: Bahamas (Las), Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.
[b] Los datos más recientes de Bolivia (Estado Plurinacional), el Brasil, Colombia, El Salvador y el Paraguay corresponden a 2024, y los de Barbados y Santa Lucía correspondientes a 2025 son del presupuesto.

Entre los 7 países del Caribe de habla inglesa se registró una gran expansión del gasto social por persona en 2025, que sumó en promedio 188 dólares, hasta llegar a 2.041 dólares. Esto representa un aumento del 10,1% respecto a 2024, y es coherente con la tendencia al incremento registrada desde 2023 (6,2%) y 2024 (6,5%). Al comparar estos datos con el promedio de los países latinoamericanos, se observa un desacople creciente del Caribe, ya que, en 2025, registró un gasto social per cápita un 78% superior al de América Latina.

El análisis de la situación en cada país en 2025 revela que Guyana fue el país que más recursos destinó por persona, con 3.891 dólares, más de mil dólares per cápita adicionales respecto de 2024 (2.839 dólares). Esto se asocia al crecimiento explosivo de su economía impulsado por la producción comercial de petróleo en aguas profundas, que comenzó en 2019 y se ha traducido en una considerable expansión absoluta del gasto público social y en un incremento en su importancia macroeconómica en el período pospandemia. Le siguen el Uruguay, con 3.460 dólares, Chile, que erogó en promedio 3.013 dólares por persona, y, algo más lejos, Barbados, que alcanzó un gasto per cápita de 2.965 dólares. Tras este conjunto de países, viene un segundo grupo que efectúa gastos per cápita de entre 1.500 y 2.500 dólares anuales, comprendido por Las Bahamas, Trinidad y Tabago y, un poco más distante, el Brasil, con 2.349, 2.160 y 1.719 dólares, respectivamente. Un tercer grupo, con un gasto social per cápita de entre 600 y 1.500 dólares, está compuesto por la Argentina, Belice, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Jamaica, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y Santa Lucía. Por último, Bolivia (Estado Plurinacional de) (2024), El Salvador, Guatemala (2024), Honduras y Nicaragua (2024) destinaron menos de 600 dólares por persona.

También es importante destacar que algunos países presentaron variaciones considerables en este indicador en 2024. Entre ellos, destacan Guyana, donde aumentó un 33% por las razones ya mencionadas, Jamaica (11,9%) y Santa Lucía (8,7%). En contrapartida, las principales disminuciones del gasto social per cápita se observan en la Argentina (-20,6%), Las Bahamas (-11,2%) y el Ecuador (-1,8%).

En ediciones anteriores del *Panorama Social* (CEPAL, 2024b, 2025a), ya se señalaba que el gasto social del gobierno central de los países de la región presentaba dos particularidades. En primer lugar, los menores niveles de gasto, tanto en términos absolutos como en relación con la población y el PIB, se observan precisamente en países que presentan mayores dificultades para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y alcanzar las metas sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Por tanto, estos países son los que necesitan mayor inversión social. En segundo lugar, la región sigue enfrentando el desafío considerable de alcanzar el nivel de gasto social de los países más desarrollados.

3. Gasto social según funciones de gobierno

En 2025, el gasto social del gobierno central desglosado en las seis funciones de gobierno que lo componen presenta una estructura relativamente estable desde 2000. En América Latina, las funciones de protección social y educación se mantienen a la cabeza del del gasto social, el 4,3% y el 3,7% del PIB, respectivamente, con variaciones inferiores a 0,1 puntos porcentuales respecto a 2024 (véase el gráfico IV.9). La tercera función social con mayor nivel de gasto sigue siendo la de salud, que alcanzó un 2,6% del PIB en 2025, 0,1 puntos porcentuales menos que el año anterior. En el subgrupo de países de América del Sur, esta distribución es similar, pero con un gasto en protección social significativamente mayor (6,3%), con un aumento interanual de 0,1 puntos porcentuales, aunque todavía 0,2 puntos porcentuales por debajo del nivel registrado en 2023. En esta subregión, el gasto en educación se mantuvo en el 3,6% del PIB en 2025, en tanto que el gasto en salud se situó en torno al 3%.

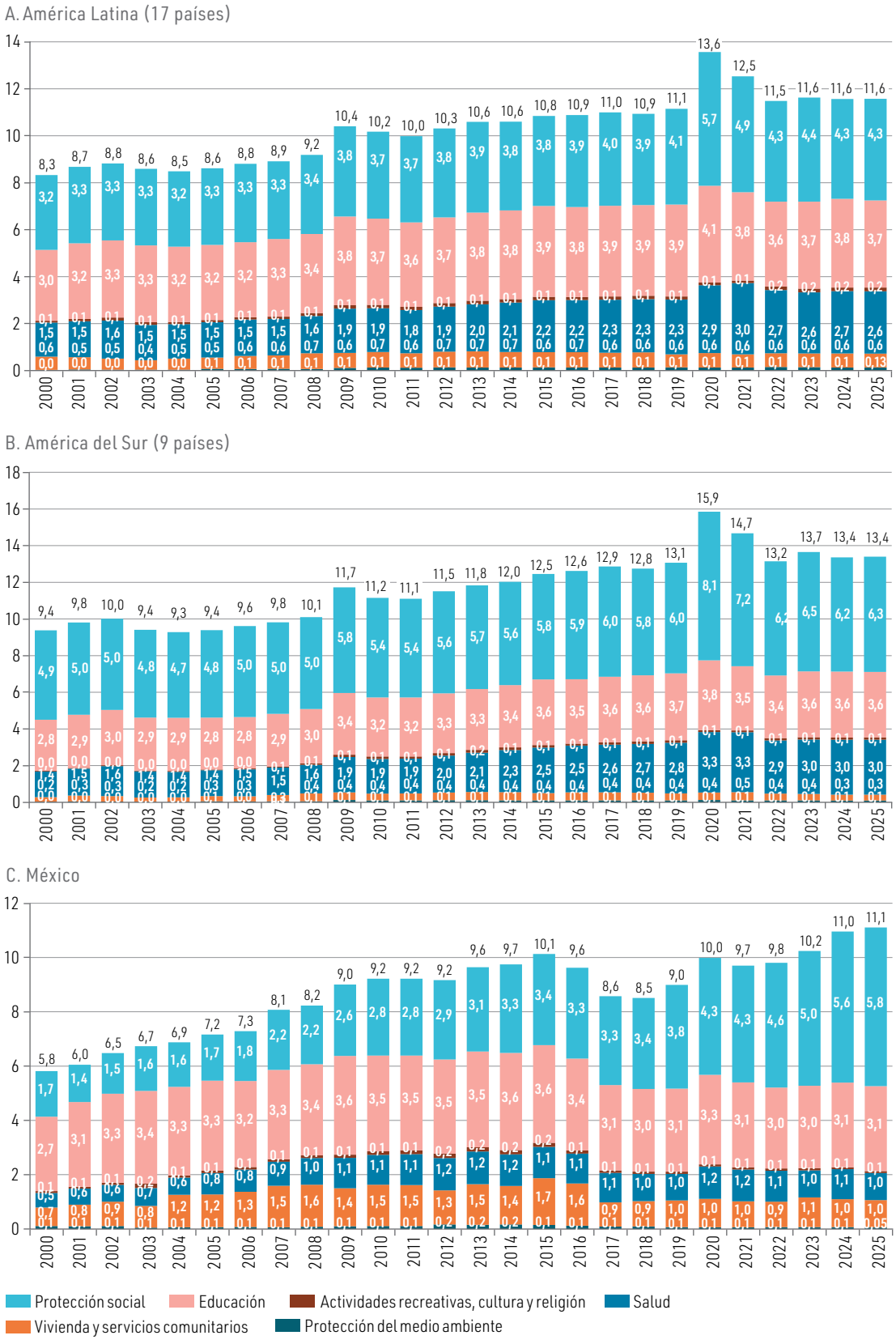
México exhibe un patrón de gasto más parecido al del primer grupo de países, con erogaciones en materia de protección social que en 2025 alcanzan el 5,8% del PIB, seguido a distancia por el gasto en educación (3,1%), pero con un gasto en salud a nivel federal que solo ronda el 1%.

Al contrastar dichos datos con Centroamérica y la República Dominicana, se observa que persisten importantes diferencias en el nivel de gasto de la función de protección social, que alcanza solo el 1,6% del PIB en este subconjunto de países en 2025, superado por el gasto destinado a la función de salud (2,4%) y, principalmente, educación (4%).

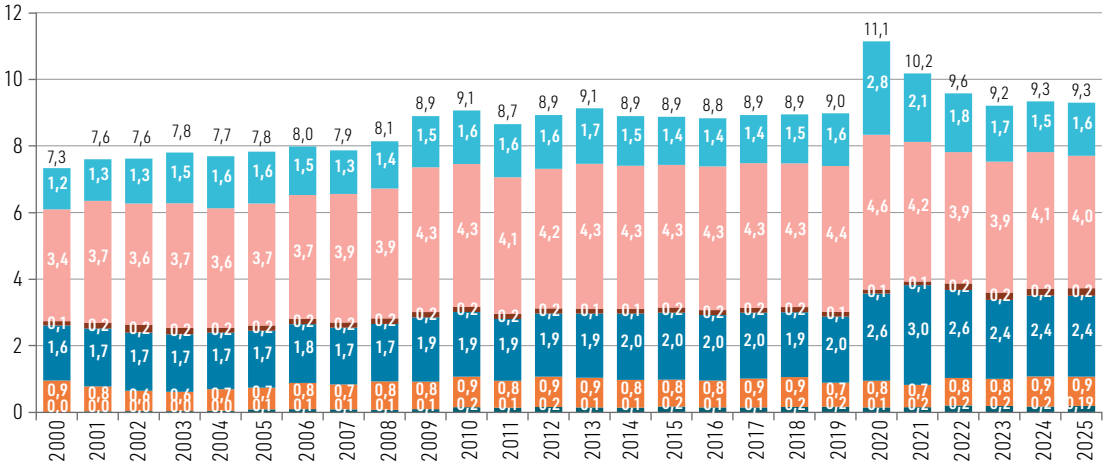
Se observa una situación similar al analizar el Caribe, donde la protección social alcanza un nivel promedio del 2,4% del PIB (lo que supone una leve baja desde 2024), que supera ampliamente el gasto en educación, 3,8%, y en salud, 3,1%, del PIB. Estas dos funciones anotaron un alza respecto de 2024, y la educación ganó participación desde 2023.

Gráfico IV.9

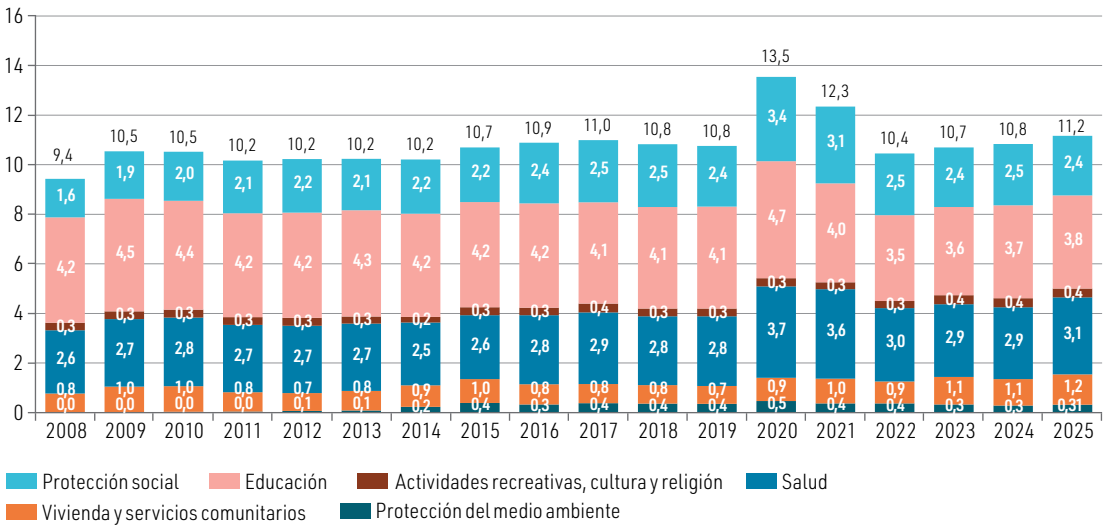
América Latina y el Caribe (24 países)[a]: gasto social del gobierno central, por funciones y subregiones, 2000-2025[b]
(En porcentajes del PIB)



D. Centroamérica y República Dominicana (7 países)



E. El Caribe (7 países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial de los países.
Nota: La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a la administración central, y la del Perú, al gobierno general. A los efectos de las estimaciones regionales y subregionales, los datos se completaron tomando el año más reciente disponible como porcentaje del producto interno bruto (PIB).

[a] El promedio simple de América Latina incluye 17 países, que se dividen en tres grupos: 9 países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay); 7 países del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y la República Dominicana, y, por último, México. En el caso del Caribe, se incluyen siete países: Bahamas (Las), Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.

[b] Los datos más recientes de Bolivia (Estado Plurinacional), el Brasil, Colombia, El Salvador y el Paraguay corresponden a 2024, y los de Barbados y Santa Lucía correspondientes a 2025 son del presupuesto.

La función de vivienda y servicios comunitarios en 2024 tuvo niveles de gasto relativamente estables en los países de América Latina, en torno al 0,6% del PIB. Como en años anteriores, en promedio, los países de Centroamérica y la República Dominicana destinaron a esta función algo más del doble que los de América del Sur (0,9% y 0,3% del PIB, respectivamente), y México destinó alrededor del 1% del PIB. En los países del Caribe, el gasto destinado a vivienda se situó en un 1,2% del PIB, lo que representa un aumento de 0,1 puntos porcentuales del PIB respecto de 2024, y es cuatro veces superior a los niveles de América del Sur.

En el caso de la función de protección del medio ambiente y las actividades recreativas, la cultura y la religión, el nivel de gasto en los países de América Latina se mantuvo estable, con promedios del 0,1% del PIB en América del Sur, el 0,17% en Centroamérica y la República Dominicana, y el 0,05% en México. En el Caribe, en cambio, se mantiene un nivel de gasto promedio del 0,31% del PIB, bastante mayor que el de los países latinoamericanos (0,13% del PIB).

Cabe señalar que el elevado gasto destinado a la protección social, particularmente en los países de mayor desarrollo relativo en el contexto latinoamericano, se debe a que las erogaciones del gobierno en este ámbito incluyen múltiples prestaciones en efectivo o en especie a personas y familias, junto con los gastos asociados a la formulación de políticas, la administración general y la investigación. De acuerdo con el *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014* (FMI, 2014), entre los primeros se encuentran:

- las prestaciones destinadas a personas que han alcanzado la edad normal de jubilación o vejez (por ejemplo, pensiones de vejez, jubilación anticipada por vejez, rentas vitalicias, subsidios a familiares por fallecimiento);
- las prestaciones destinadas a personas que dependían económicamente de alguien que falleció, lo que incluye pensiones a cónyuges, hijos, padres u otros parientes, subsidios funerarios y otros;
- las prestaciones asociadas a enfermedad y discapacidad, que sustituyen o compensan la pérdida de ingresos por incapacidad laboral transitoria o permanente, a través de prestaciones en efectivo (licencias médicas y pagos por incapacidad temporal) o en especie (asistencia domiciliaria y transporte) para quienes no pueden trabajar temporalmente por enfermedad o lesión, o pensiones por invalidez, jubilación anticipada por discapacidad, asignaciones a personas cuidadoras o con discapacidad, alojamiento, alimentos y rehabilitación;
- las prestaciones directas a personas en situación de pobreza (transferencias en efectivo o en especie);
- las prestaciones destinadas a familias con hijos dependientes o a personas que asumen responsabilidades familiares, como asignaciones familiares, subsidios por maternidad o paternidad, pensiones a cónyuges separados con hijos, subsidios por adopción y cuidado infantil;
- las prestaciones por desempleo, y
- las prestaciones destinadas a personas con ingresos insuficientes para acceder a una vivienda adecuada, es decir, subsidios de vivienda o de alquiler.

Entre las áreas señaladas, cabe destacar dos que, aunque registran un volumen bastante menor de recursos en el conjunto de esta partida de gasto, tienen un efecto significativo en el bienestar de las personas y las familias, particularmente en la reducción y el alivio de la pobreza y la pobreza extrema, a saber: las erogaciones destinadas a otorgar pensiones no contributivas para las personas mayores, y los recursos destinados a la lucha contra la pobreza. Los recursos destinados a pensiones no contributivas para personas de 65 años y más llegaron al 0,42% del PIB en 2021; el gasto público destinado a programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas, al 0,26% del PIB en 2022 (CEPAL, 2024c). En este sentido, la CEPAL ha propuesto el incremento progresivo de los recursos dirigidos a las transferencias de protección social no contributiva, a fin de cubrir la brecha de ingresos de quienes se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema (CEPAL, 2023a). La sugerencia es que los países de la región, a través de sus ministerios de desarrollo social (o entidades equivalentes), inviertan recursos en políticas de protección social no contributiva para erradicar la pobreza, en un rango mínimo del 1,5% al 2,5% del PIB, o entre el 5% y el 10% del gasto público anual (CEPAL, 2024d), lo que puede complementarse con el fortalecimiento de los sistemas de pensiones no contributivas (véase el capítulo II).

4. Gasto público social en coberturas institucionales más amplias que las del gobierno central en países seleccionados

Los datos analizados previamente se refieren al gasto social del gobierno central, único nivel de cobertura que permite realizar comparaciones entre todos los países de la región. Sin embargo, como se muestra en el recuadro IV.2, en varios países de América Latina, se cuenta con informes agregados sobre el gasto público social correspondiente a coberturas institucionales más amplias (gobierno general, sector público no financiero o sector público). En esta sección, se complementa el análisis a partir de la información de dos países con datos correspondientes a 2025 (México y República Dominicana), siete países que disponen de datos hasta 2024 (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Paraguay), y un país con datos de 2023 (Estado Plurinacional de Bolivia). Se incluye también el Perú, sobre el cual se dispone de información correspondiente únicamente al gobierno general presupuestario.

El gasto público social en coberturas institucionales más amplias es considerablemente mayor, diferencia que asciende en promedio a 6,8 puntos porcentuales del PIB en los diez países que proporcionaron datos sobre ambas coberturas en los años recientes. Como se observa en el gráfico IV.10, al analizar las coberturas más amplias, el gasto social se duplica en algunos países, como la Argentina y Costa Rica, y es entre un 50% y un 70% superior en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia y México. En promedio, esta diferencia se ha mantenido estable en el tiempo, con una leve tendencia creciente. Sin embargo, en la Argentina, esta diferencia se ha incrementado significativamente desde 2020, cuando el gasto del sector público presupuestario era 1,9 veces mayor que el gasto del gobierno central presupuestario, y aumentó progresivamente hasta llegar a 2,4 veces. Esto se debe mayormente a una contracción más acelerada del gasto social en el gobierno central presupuestario respecto de las reducciones registradas en el sector público consolidado. En los restantes países, la relación entre el gasto en coberturas más amplias y el gasto del gobierno central se ha mantenido estable.

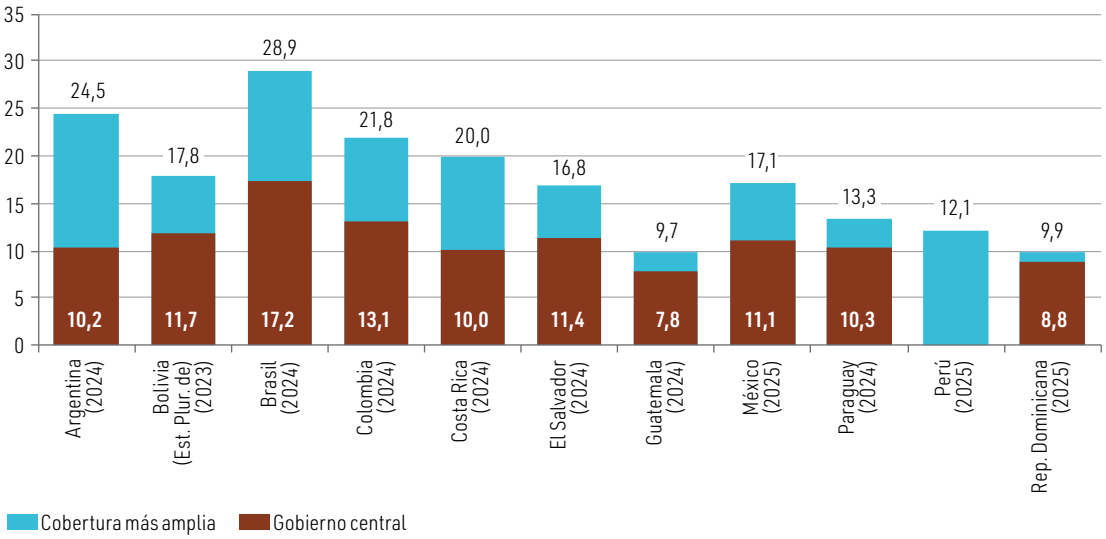
La distribución del gasto público social entre las distintas funciones varía de manera significativa cuando se consideran coberturas institucionales más amplias que las del gobierno central, como se observa en los países con información sobre ambos tipos de cobertura.

El gasto público en educación tiende a ser más centralizado, ya que, en el nivel de gobierno central, su participación promedio es del 32,4%, mientras que, en el de gobierno general, es solo del 25,9%. Las excepciones se observan en dos países federales: la Argentina y el Brasil, donde el gasto educativo aumentó su participación del 8,4% al 18%[3] y del 12,3% al 17,6%, respectivamente, en 2024.

Por el contrario, la información del conjunto de 10 países con datos sobre ambas coberturas institucionales indica que el gasto en salud adquiere mayor participación precisamente en el nivel de gobierno general, un 25,7% frente al 18,2% del gobierno central. Esto sugiere una ejecución de gastos bastante más descentralizada y concentrada en los gobiernos provinciales y locales, que se financian con diversas combinaciones de transferencias desde el gobierno central e ingresos propios. En este sentido, destacan la Argentina, donde la participación del gasto social destinado a salud a nivel de gobierno central en 2024 era del 7,4%, frente al 25,1% a nivel de gobierno general; el Estado Plurinacional de Bolivia, donde el gasto en salud en 2023 pasó del 19% al 27,5%, y Costa Rica, donde pasó del 7,2% al 30,7%. El único país que registró una tendencia opuesta fue la República Dominicana, donde el gasto en salud a nivel central en 2025 representaba el 21,2% del gasto social, participación que disminuye al 17,1% en el gobierno general.

[3] Es importante tener en cuenta que, en la última parte del año 2023, se produjo una importante devaluación del peso y una aceleración de la inflación que afectó a determinadas partidas del gasto en términos reales y llevó a una contracción del PIB.

Gráfico IV.10
América Latina (11 países): gasto público social según cobertura institucional[a], año más reciente disponible
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial de los países.
[a] Las coberturas más amplias corresponden al gobierno general en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana; al sector público no financiero (federal) en México, y al sector público en la Argentina.

Por otro lado, el gasto destinado a vivienda y servicios comunitarios, en promedio, no sufre variaciones prácticamente según la cobertura institucional del gasto social: el 6% a nivel de gobierno central y el 5,9% en la cobertura más amplia. Guatemala es la excepción, ya que este gasto representaba en 2024 el 19,9% de las erogaciones a nivel de gobierno central, pero solo el 5,9% al incorporar los gastos de los gobiernos locales. El gasto en protección al medio ambiente, al que se destina una pequeña proporción del gasto público social, tiende a aumentar su participación a nivel de gobierno general (el 1,9% frente al 1,2% a nivel de gobierno central, pero hay bastante heterogeneidad entre los 10 países analizados: en la Argentina, Costa Rica, El Salvador, México y el Paraguay la participación de este rubro de gasto es mayor a nivel central. Esta situación es similar en el caso de los gastos destinados a actividades recreativas, cultura y religión, que en promedio pasan de una participación del 1,3% a nivel de gobierno central al 1,6% en la cobertura más amplia, aunque en Costa Rica, El Salvador, México, el Paraguay y la República Dominicana disminuye el peso de este gasto a nivel de gobierno general.

Finalmente, los datos indican que, en promedio, el gasto en protección social tiende a tener una participación similar tanto a nivel de gobierno central como de coberturas más amplias: su peso a nivel de gobierno central es del 44% en promedio en los países analizados, y del 41% a nivel de gobierno general. Sin embargo, este promedio esconde cierto grado de heterogeneidad: en una mayoría de países, la participación del gasto en protección social sube al considerar coberturas más amplias para la medición del gasto público social, pero, en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Brasil, dicha participación disminuye. En el caso de los países federales, la Argentina y el Brasil, esto se explica en parte por la muy alta participación del gasto en protección social a nivel de gobierno central (en 2024 era del 83% en la Argentina y del 74,8% en el Brasil), mientras que, en el Estado Plurinacional de Bolivia, la disminución (del 31% a nivel de gobierno central al 23% a nivel de gobierno general) obedecería a que el gobierno central administra su sistema de pensiones no contributivas, que tiene una cobertura cuasiuniversal.

Con respecto al gasto público específico en pensiones y su sostenibilidad financiera, resulta de utilidad la estimación de su evolución en el contexto de envejecimiento poblacional y baja capacidad para crecer característico de la región. En el recuadro IV.3, se muestran proyecciones del gasto público en pensiones en el caso de Colombia, según distintos escenarios, sobre la base del marco metodológico de cuentas nacionales de transferencias (CNT). Este caso revela la importancia que el nivel de crecimiento económico y los compromisos en términos de suficiencia de las prestaciones, además del cambio demográfico, tienen para el aumento del gasto público en pensiones.

Recuadro IV.3

Proyecciones del gasto público en pensiones a partir de las cuentas nacionales de transferencias: el caso de Colombia

El envejecimiento poblacional es uno de los factores más determinantes a la hora de definir la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe. Mediante el marco metodológico de las cuentas nacionales de transferencias (CNT), es posible proyectar el impacto del envejecimiento sobre el gasto público en pensiones como proporción del producto interno bruto (PIB). Las CNT son un sistema contable que, a través de la combinación metodológica de la información del Sistema de Cuentas Nacionales con encuestas de hogares y registros administrativos, desglosa por edades el ingreso y el consumo para cuantificar cómo la población en edad activa financia el déficit económico en la niñez y de las personas mayores (Naciones Unidas, 2022). Las CNT muestran que las personas mayores pueden financiar el consumo combinando transferencias públicas (como pensiones contributivas y no contributivas) y privadas (transferencias familiares) con la venta de sus activos (desahorro). Todo este flujo de recursos proviene, en última instancia, del superávit generado por la población en edad activa.

En Colombia, el gasto público en pensiones se situó en el 5,7% del PIB en 2023 (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE], 2025a). Sobre la base de los perfiles etarios de las CNT de 2024 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2026) y las proyecciones de población de las Naciones Unidas (2024), se utilizan tres escenarios para proyectar el gasto en pensiones en el país entre 2023 y 2060 (véase el gráfico):

i) Escenario demográfico. Los perfiles de las prestaciones por edad se mantienen constantes, de modo que las variaciones en el gasto reflejan exclusivamente los cambios en la estructura etaria. En este escenario, el gasto público en pensiones aumentaría hasta alcanzar el 13,2% del PIB en 2060.

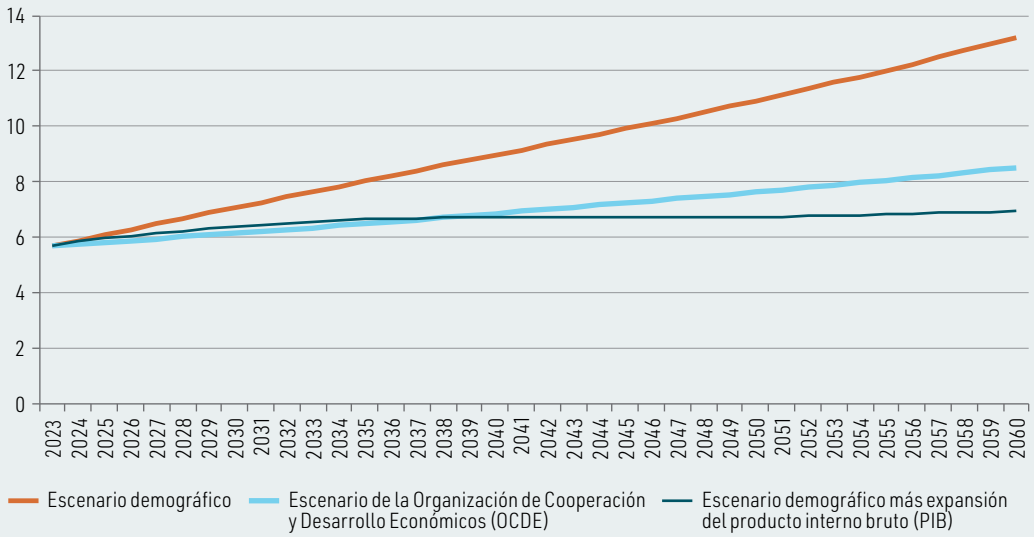
ii) Escenario demográfico con expansión del PIB. Los perfiles de las prestaciones por edad se mantienen constantes y el PIB se expande de acuerdo con las proyecciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en el 2,07% anual en un escenario sin introducción de cambios (OCDE, 2025b). En este caso, el gasto público en pensiones aumentaría al 6,9% del PIB en 2060, es decir, 1,2 puntos porcentuales. Ello se aproxima al aumento registrado en ejercicios similares (Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF], 2023a, 2023b; Clavijo, 2024; Ospina-Tejeiro et al., 2024; Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2026).

iii) Escenario de convergencia con la OCDE. Establece un objetivo de gasto en pensiones del 8,5 % del PIB para 2060, tomando como referencia el nivel promedio del gasto público en pensiones sobre el PIB observado en los países de la OCDE durante 2023.

Los resultados muestran que la proyección de la trayectoria del gasto público en pensiones depende en gran medida de los supuestos macroeconómicos. En el escenario puramente demográfico (sin ajustes por crecimiento económico), el gasto aumentaría hasta el 13,2% del PIB en 2060, lo que refleja el fuerte impacto del envejecimiento poblacional sobre las finanzas públicas si no se efectúan cambios. No obstante, al incorporar la expansión del PIB, el gasto se moderaría significativamente, hasta el 6,9% del PIB en 2060, lo que demuestra que el dinamismo económico actúa como un atenuante clave. Finalmente, en el escenario de convergencia con el 8,5% del PIB que la OCDE destina actualmente a pensiones, el gasto nacional se situaría en un punto intermedio entre el nivel inicial y la meta.

Sin embargo, para asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones en un contexto de envejecimiento poblacional, el crecimiento económico no es suficiente por sí solo, y es necesario combinar reformas paramétricas y estructurales con un manejo prudente de las finanzas públicas. Asimismo, para proteger a las personas mayores es imprescindible fortalecer la cobertura del pilar solidario.

Colombia: escenarios de gasto público en pensiones, 2023-2060
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel*. https://www.cepal.org/es/pagina/estimaciones-proyecciones-archivos-excel; y Proyecciones de crecimiento del PIB de la OCDE.

Fuente: Comité Autónomo de la Regla Fiscal. (2023a). *Actualización - Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional*; (2023b). *Informe del Comité Autónomo de la Regla Fiscal al Congreso de la República*; Clavijo, S. (2024). *Impactos de la Reforma Pensional de Colombia (2024-2100)*. Universidad de los Andes. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4896905; Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026). *Cuentas Nacionales de Transferencia (CNTR): Información 2024*. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-de-transferencia-cntr; Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2026). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026*; Naciones Unidas. (2024). *World Population Prospects 2024*. https://population.un.org/wpp; (2022). *Manual de cuentas nacionales de transferencia: medición y análisis de la economía generacional* (LC/PUB.2022/4); Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2025a). *Pensions at a Glance 2025: OECD and G20 Indicators*. https://doi.org/10.1787/e40274c1-en; (2025b). OECD global long-run economic scenarios: 2025 update. *OECD Economic Policy Papers* (36). https://doi.org/10.1787/00353678-en; Ospina-Tejeiro, J. J., Ramos-Forero, J. E., López-Valenzuela, D. C., Hernández-Turca, Y. y Herrera-Pinto, N.V. (2024). El sistema de pensiones en Colombia: perspectivas y riesgos fiscales con base en las normas vigentes. *Borradores de Economía* (1271). Banco de la República de Colombia. https://doi.org/10.32468/be.1271.

C. A modo de resumen

En un contexto regional y mundial de constantes transformaciones, rupturas y crisis sucesivas (Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización y Desarrollo para América Latina y el Caribe, 2026), es fundamental que los países continúen en sus esfuerzos por impulsar estrategias de desarrollo social inclusivo. Ante estos cambios y la incertidumbre que llevan aparejada, la protección social de las personas mayores brinda seguridad económica. Los sistemas de pensiones, en especial, protegen los ingresos, ofrecen certeza y garantizan condiciones dignas, y pueden funcionar como mecanismos de redistribución, en especial su componente no contributivo (Arenas de Mesa, 2019).

Los sistemas de pensiones desempeñan un papel central en la protección social de la vejez, sobre todo en un contexto caracterizado por un acelerado envejecimiento poblacional, mercados laborales con elevados niveles de informalidad, baja participación de las mujeres en el mercado laboral, y altos compromisos fiscales previsionales. Estos sistemas y, en particular, su componente no contributivo, son el instrumento más eficaz de la política pública para combatir la pobreza por ingresos en el último tramo del ciclo de vida, etapa en que las personas tienen menos posibilidades y autonomía para obtener ingresos a través de su participación en el mercado laboral. En esa etapa del ciclo de vida, estos sistemas confieren seguridad económica a las personas mayores y contribuyen a reducir las desigualdades acumuladas a lo largo de la vida laboral, entre otras, las relacionadas con el género. Además, funcionan como un mecanismo de respuesta de los sistemas de protección social ante crisis y choques, que protege y estabiliza los ingresos de la población mayor en tales coyunturas (Santos García et al., 2023; Arenas de Mesa y Robles, 2024).

Dada la importancia de estas funciones, la institucionalidad social es fundamental para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Una institucionalidad social fortalecida proporciona la infraestructura necesaria para la continuidad, legitimidad y coherencia de las políticas de protección social. En el caso de la institucionalidad de los sistemas de pensiones, esta hace posible que las personas mayores perciban sus pensiones como un derecho ciudadano permanente. Dentro de la institucionalidad social de los países, en las últimas décadas, los ministerios de desarrollo social o entidades equivalentes han adquirido un papel cada vez mayor en la coordinación de los componentes no contributivos de la protección social en general y de los sistemas de pensiones no contributivos en particular.

Los ministerios de desarrollo social también adoptan un papel importante en muchos países como instancia a cargo del bienestar de las personas mayores. Estos enfrentan el desafío de lograr una adecuada coordinación intersectorial entre protección social, pensiones, salud y sistemas de cuidado, entre otros. Ante esa tarea compleja, independientemente de qué entidad gubernamental esté a cargo de las políticas dirigidas a las personas mayores y, en particular, de los sistemas de pensiones, el desarrollo de capacidades institucionales TOPP es fundamental para generar diagnósticos adecuados, implementar procesos digitales inclusivos e innovadores, articular espacios de diálogo para construir acuerdos sociales duraderos y anticipar los riesgos y desequilibrios asociados al envejecimiento acelerado de la población. Esto es posible con una gobernanza efectiva que articule a múltiples actores e integre estas capacidades para que la institucionalidad social concrete de manera sostenible los compromisos del Estado en materia previsional y con la población mayor. Estos elementos fortalecen la legitimidad institucional y la confianza ciudadana, al plasmarse en resultados visibles y concretos en el bienestar y los derechos de las personas mayores (Salazar-Xirinachs y Boeninger Sempere, 2026).

A su vez, el gasto social hace viable la institucionalidad social dirigida a asegurar la protección social en la vejez y avanzar en la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades. Por ejemplo, en el caso de los sistemas de pensiones no contributivos, estos son una herramienta de política pública muy eficiente para reducir la pobreza por ingresos en la vejez (véanse los capítulos I y II; Arenas de Mesa et al., 2024). Además, en la región, el gasto social se ha estabilizado en torno al 11,6% del PIB en 2025. La mayor parte del gasto se concentra en la protección social (4,4% del PIB), en la que, a su vez, el gasto previsional es el componente de mayor importancia. Pese a que esta estabilización es una señal positiva de la recuperación de los niveles de gasto previos a la pandemia, hay que subrayar la importancia de proyectar para el futuro mayores niveles de gasto en pensiones y un mayor espacio fiscal para enfrentar los efectos del envejecimiento y la alta informalidad, y para garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones (véase el capítulo II).

Para cumplir su misión, es preciso alcanzar un amplio acuerdo social sobre los sistemas de pensiones y la protección de los ingresos y la seguridad económica en la vejez. Este acuerdo social conlleva la difícil tarea de conciliar las definiciones del modelo previsional, el nivel de cobertura, el nivel de suficiencia y la progresividad de las prestaciones y los recursos financieros que se destinarán para

cumplir los compromisos asumidos. Una reforma previsional, entre otros aspectos, genera un nuevo acuerdo social previsional con consecuencias fiscales sustanciales. Por ello la gobernanza efectiva, el diálogo social y la gestión de la economía política son fundamentales para alcanzar acuerdos técnicos y políticos que permitan avanzar en el diseño y la implementación de reformas previsionales que aporten seguridad económica a la población mayor y sostenibilidad a los sistemas de pensiones.

Bibliografía

Arenas de Mesa, A. (2010). *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Organización Internacional del Trabajo.

Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Libros de la CEPAL (159) (LC/PUB.2019/19-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Arenas de Mesa, A. (2023). Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Arenas de Mesa, A., Espejo, A. y Huneeus, D. (Eds.). (2026). Charlas magistrales sobre desigualdad social: Barr, Bourguignon, Ferreira, Foster y Lustig. *Serie Políticas Sociales* (248) (LC/TS.2026/18). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Arenas de Mesa, A., Espíndola, E. y Vila, J. (2024). Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza en la vejez. En A. Arenas de Mesa y C. Robles (Eds.), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*. Libros de la CEPAL (164) (LC/PUB.2024/6-P/-*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Arenas de Mesa, A. y Robles, C. (Eds.). (2024). *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*. Libros de la CEPAL (164). LC/PUB.2024/6-P/-*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión de la CEPAL sobre Geopolítica, Globalización y Desarrollo para América Latina y el Caribe. (2026). *Rupturas y oportunidades: propuestas para que América Latina y el Caribe prospere en la nueva era geopolítica* (LC/PUB.2026/10). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023a). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023b). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-*).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/21-P/Rev.1).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024c). *Reducir la desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: desafíos, prioridades y mensajes de cara a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (LC/MDS.6/3).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024d). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/15-P/Rev.1).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/23-P/-*).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *América Latina y el Caribe a 30 años de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: hacia un pacto mundial por el desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.6/3).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026a). *Impactos del cambio demográfico en América Latina y el Caribe: retos y opciones para la política pública* (LC/CRPD.6/3).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026b). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2026* (LC/PUB.2026/8-P).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026c). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2025* (LC/PUB.2025/14-P/Rev.1).
Fondo Monetario Internacional. (2001). *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001*.
Fondo Monetario Internacional. (2014). *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014*. https://doi.org/10.5089/9781475592634.069
Maldonado Valera, C., Leroy Zomosa, N., Mahaluf Meza, F. y Escobedo Muñoz, F. (2026). Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: segundo panorama regional. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2026/17). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
Martínez, R. y Maldonado Valera, C. (2019). Institucionalidad y desarrollo social. En R. Martínez (Ed.), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL (146) (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
Naciones Unidas. (2025). *Declaración Política de Doha de la Cumbre Social Mundial bajo la denominación "Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social"* (A/RES/80/5).
Robles, C. y Holz, R. (Eds.). (2023). El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes. *Serie Políticas Sociales* (246) (LC/TS.2023/163). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
Salazar-Xirinachs, J. M. (2023). Repensar, reimaginar, transformar: los "qué" y los "cómo" para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P/-*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
Salazar-Xirinachs, J. M. y Boeninger Sempere, A. (2026). *Gobernanza endógena: teoría, datos y herramientas para salir de la trampa de gobernanza poco efectiva en América Latina* (LC/TS.2026/22). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
Santos García, R., Farías, C. y Robles, C. (Coords.). (2023). La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/27/Rev.1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Publicaciones recientes de la CEPAL
ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones

Informes Anuales/*Annual Reports*
También disponibles para años anteriores/*Issues for previous years also available*.



La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2026
Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean, 2026



Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2026
Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 2026



Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2026
International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean, 2026



Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2026
Panorama of Productive Development Policies in Latin America and the Caribbean, 2026



Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2026
Social Panorama of Latin America and the Caribbean, 2026



Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2025
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2025



Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2025
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2025

El Pensamiento de la CEPAL/*ECLAC Thinking*



Rupturas y oportunidades: propuestas para que América Latina y el Caribe prospere en la nueva era geopolítica
Ruptures and opportunities: proposals for Latin America and the Caribbean to thrive in the new geopolitical era

Repensar el desarrollo en América Latina y el Caribe: contribuciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su 75° aniversario

América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas
Development Traps in Latin America and the Caribbean: Vital Transformations and How to Manage Them

Libros y Documentos Institucionales
Institutional Books and Documents



Gestión de las transformaciones en una era de rupturas
Managing Transformations in an Era of Ruptures

The economics of climate change in Latin America and the Caribbean, 2026: adaptation as a safeguard and driver of development

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: guía para la transversalización de la perspectiva de género
Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean: guide on gender mainstreaming

Gobernanza endógena: teoría, datos y herramientas para salir de la trampa de gobernanza poco efectiva en América Latina

Libros de la CEPAL/*ECLAC Books*



Gestión de pasivos ambientales: diagnóstico, desafíos y lecciones para la minería en la región andina
Managing environmental mining legacies in the Andean region: analysis, challenges and lessons learned

Endeudarse para cuidar: género y desigualdad en la Argentina

Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad
Non-contributory pension systems in Latin America and the Caribbean: towards solidarity with sustainability

Versiones accesibles/*Accessible versions*

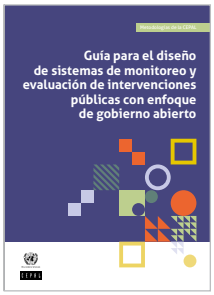


Sistemas de salud universales, integrales, sostenibles y resilientes: un requisito para el desarrollo social inclusivo. Versión accesible

Impactos del cambio demográfico en América Latina y el Caribe: retos y opciones para la política pública. Resumen. Versión accesible

Las personas con discapacidad: de la visibilidad estadística al ejercicio de derechos. Versión accesible
Persons with Disabilities: From Statistical Visibility to the Exercise of Rights. Accessible version

Metodologías de la CEPAL
ECLAC Methodologies





Observatorio Demográfico
Demographic Observatory



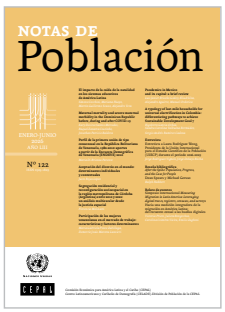


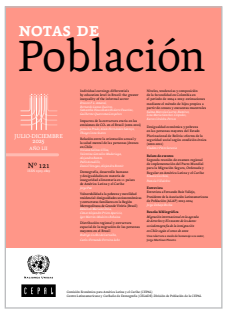
Revista CEPAL/*CEPAL Review*



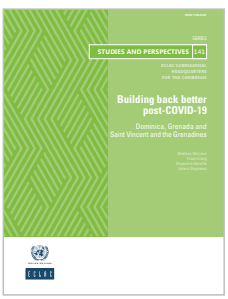


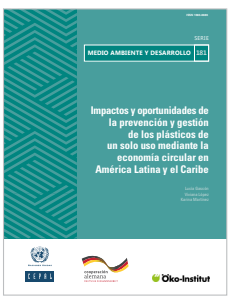
Notas de Población





Series de la CEPAL
ECLAC Series





Documentos de Proyectos
Project Documents





Coediciones/*Co-editions*





Catálogos de Publicaciones





Suscríbase y reciba información oportuna sobre las publicaciones de la CEPAL

Subscribe to receive up-to-the-minute information on ECLAC publications

NACIONES UNIDAS
UNITED NATIONS

CEPAL
ECLAC

https://mailchi.mp/cepal/suscripciones-cepal

https://bit.ly/m/CEPAL

Las publicaciones de la CEPAL también se pueden adquirir a través de:
ECLAC publications also available at:

shop.un.org

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon, VA 20172
USA

Tel. (1-888)254-4286
Fax (1-800)338-4550
Contacto/*Contact*: publications@un.org
Pedidos/*Orders*: order@un.org



Cueva de las Manos, cañadón del Alto Río Pinturas (Argentina).
Arte rupestre prehistórico testimonio de la cultura de antiguos grupos humanos de la región.

Bajorrelieve en el caracol del edificio de la sede de la CEPAL en Santiago.

www.cepal.org

El *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2026* analiza los desafíos de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo. Ante las trampas del desarrollo y las brechas estructurales que limitan el progreso de la región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha definido 11 transformaciones indispensables —destacan la ampliación de la protección social y el fortalecimiento del Estado de bienestar— para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible en que el desarrollo social inclusivo sitúe a las personas y sus derechos en el centro y promueva una vida libre de pobreza, hambre y desigualdades. En esta edición se pone especial atención en las personas mayores de 65 años, un grupo de población que crece aceleradamente en la región, y se analizan los desafíos para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. El informe destaca que invertir en estos sistemas y resguardar su sostenibilidad son aspectos esenciales para el bienestar durante la vejez y para el desarrollo social inclusivo.

ISBN: 978-92-1-155161-7
9 789211 551617

Versión digital disponible online

https://bit.ly/PanoramaSocial-2026

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org