

Modelos de sistemas de pensiones en el mundo

Serie Minutas Nº 18-20, 30/01/2020

por Felipe Rivera

Abstract

Minuta solicitada por la Comisión de Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación del Senado.

Este texto es una aproximación pedagógica a los sistemas de pensiones en el mundo, donde se definen las principales características, modelos imperantes y riesgos a los que están expuestos.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Seguridad Social

La *seguridad social* es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros a través de una serie de medidas públicas. La seguridad social busca, de esta manera, evitar los riesgos sociales y económicos a los que está expuesta la población, como son enfermedades, la maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades laborales, desempleo, invalidez y vejez.

Son tres los elementos que la seguridad social debe considerar en su diseño:

- *Cobertura*: La seguridad social debe tender a la universalidad, es decir, llegar a toda la población y cubrir los riesgos a los que está expuesta.
- *Suficiencia de Prestaciones*: La seguridad social debe tender a cubrir todos los riesgos a los que están expuestas las personas y garantizar así su bienestar, lo que se calcula mediante la *tasa de reemplazo*, que es el porcentaje de los últimos sueldos que recibirá el trabajador como pensión.
- *Sostenibilidad Financiera*: La seguridad social debe tener la solvencia (financiamiento) para mantener en forma permanente los compromisos de cobertura y suficiencia de las prestaciones.

1.1. Los sistemas de pensiones.

Los *sistemas de pensiones* son parte de la seguridad social, que tienen como objetivo asegurar ingresos a lo largo del ciclo de la vida en casos de invalidez (accidentes o enfermedades laborales), sobrevivencia (en caso de que fallezca el proveedor) y en la vejez (jubilación).

Los sistemas de pensiones se han ubicado en el centro del debate público en el mundo, debido a los elevados compromisos de gasto público que generan. Cómo se resuelve esta dificultad de financiación, dependerá en cada país de su desarrollo institucional y la estructura demográfica de la población.

2. Cambios en la estructura demográfica

La *estructura demográfica* de una sociedad, es la manera como se distribuyen los grupos de edades (también conocidas como pirámides poblacionales) y tiene una enorme importancia para diseñar los sistemas previsionales, pues estas muestran la cantidad de personas en edades laborales y la población dependiente (adultos y adultas mayores, como también niños y niñas).

Dos son los principales cambios demográficos que afectan los sistemas de pensiones:

- *Reducción de la Natalidad*: El menor nacimiento de niños y niñas está llevando a que la población económicamente activa sea más pequeña.
- *Envejecimiento de la Población*: el aumento de la esperanza de vida y la reducción de la natalidad, están haciendo crecer al grupo de la población adulta mayor.

La reducción de la natalidad y el envejecimiento ha llevado a que haya más personas dependientes adultas mayores que no trabajan y necesitan ingresos permanentes, y un menor número de personas económicamente activas que financien mediante contribuciones o impuestos las pensiones. Este problema en muchos países ha llevado a diferentes soluciones, como son el aumento de la edad de jubilación, el aumento de las cotizaciones o impuestos, o implementar

sistemas previsionales no solidarios donde los riesgos son transferidos a los individuos (capitalización individual).

3. Componentes de los sistemas de pensiones

Los *componentes de los sistemas de pensiones* dicen relación con los modelos con que cada país ha tratado de dar solución a la cobertura, suficiencia de prestaciones y sostenibilidad financiera, en el contexto antes descrito de un cambio de la estructura demográfica.

3.1. Participación en el Financiamiento.

La *participación en el financiamiento* se refiere a si las personas para acceder a una pensión debe o no aportar al financiamiento del sistema para adquirir derechos en este. Existen dos modelos:

- *No contributivo*: Las pensiones *no contributivas* son aquellas que no requieren de aportes previos (cotizaciones) de las personas para acceder a ella. Estas pensiones no contributivas se financian mediante impuestos o por las cuentas nacionales (presupuesto de la nación). Existen dos tipos de pensiones no contributivas:
 - *Pensiones Universales*: Sistema donde el acceso a las pensiones es para toda la población y se financia mediante el pago de impuestos.
 - *Pensiones Asistenciales*: Pensiones subsidiarias para aquellas personas que no cumplen con los requisitos para acceder a una pensión contributiva y que no tiene otra fuente de ingresos.
- *Contributivo*: Las pensiones *contributivas* son aquellas que requieren de aportes previos (cotizaciones) de las personas para acceder a ella. Estas pensiones contributivas se financian mediante un aporte regular durante la etapa laboral por parte de los trabajadores y trabajadoras.

3.2. Gestión Financiera.

Los recursos que acumula el sistema previsional y con los cuales paga las pensiones a las personas, pueden ordenarse en dos modelos de *gestión financiera*:

- *Reparto*: Es un sistema basado en la solidaridad intergeneracional (de los jóvenes para con los mayores), que gracias a las contribuciones de la población activa, el Estado garantiza una renta mensual a la población dependiente.
- *Ahorro y capitalización*: Las técnicas de ahorro y capitalización implican la formación de un capital integrado por las cuotas o primas más los intereses acumulativos, destinado a satisfacer las prestaciones futuras.
 - *Voluntario*: En el caso de la capitalización voluntaria, esta organizada por empresas de seguro privadas, con objeto de complementar los ingresos del sistema público de reparto.
 - *Obligatorio*: Es aquel sistema donde todos los trabajadores están obligados a hacer sus aportes (cotizaciones) a una administradora de fondos de pensiones para la conformación de una cuenta de capitalización individual.

3.3. Definición de Beneficios.

Las reglas para otorgar beneficios a que da derecho el sistema previsional a las personas, pueden ordenarse en dos modelos:

- *Beneficios Definidos*: Los beneficios (tasa de reemplazo) son calculados mediante una regla relacionada con la trayectoria laboral, a través de un cálculo que incorpora el salario del trabajador, los años de servicio, la edad de jubilación y otros factores.
- *Contribuciones Definidas*: La contribución al sistema de pensiones está definida, pero el monto del beneficio (tasa de reemplazo) es desconocido hasta que se calcula al momento de jubilar en función del fondo acumulado que depende del balance de la cuenta al momento en el que los beneficiarios quieran utilizar sus fondos.

3.4. Administración.

El Estado siempre es el responsable del sistema de pensiones de un país, pero la administración puede ser tanto pública (Estatal) como privada.

- *Administración Estatal*: Es cuando el propio Estado o alguna institución de su dependencia gestiona la administración del sistema.
- *Administración Privada* (regulación pública): Es cuando un tercer agente privado administra el sistema, lo que requiere una fuerte regulación y supervisión estatal.

4. Modelos de sistemas de pensiones

Existen múltiples modelos de sistemas de pensiones en el mundo, los que son reflejo de las historias y fortalezas institucionales de cada país.

4.1. Pensión Universal.

Es un sistema no contributivo, financiado exclusivamente con rentas generales (impuestos), administrado por el presupuesto público (transferencias), con beneficios definidos de antemano y gestionado por el Estado. Bajo este modelo, la pensión por jubilación es vista como un derecho social garantizado, con independencia de la contribución a un fondo.

Su cobertura es universal, la suficiencia de las prestaciones es alta, la sostenibilidad financiera al basarse en las cargas tributarias, en el escenario de envejecimiento de la población implica una mayor carga impositiva a la población económicamente activa para mantener los beneficios de la población dependiente, que en aquellos países con una escasa tradición impositivas y bajas cargas tributarias, tiene baja factibilidad de implementación.

4.2. Reparto Público.

Es un sistema donde los trabajadores activos (en algunos casos también empleadores y el Estado) son quienes financian a la población jubilada mediante sus cotizaciones, gestionado por un régimen de reparto basado en la solidaridad intergeneracional, con beneficios definidos de antemano y administrado por el Estado.

Su cobertura es universal, la suficiencia de las prestaciones es alta, la sostenibilidad financiera, al basarse en aportes de la población económicamente activa -en el escenario de envejecimiento de la población-, hará depender las

pensiones del número de trabajadores económicamente activos, lo que implica un aumento de las cotizaciones para mantener los beneficios de la población dependiente.

4.3. Capitalización Nocial.

El sistema de cuentas nocial es un sistema que funciona mediante la creación a cada trabajador de una cuenta de capitalización virtual, donde sus aportes son ajustados conforme a diversos indicadores de desempeño de la economía. De esta forma, las contribuciones son definidas, el sistema es administrado por el Estado, quien distribuye dichos recursos mediante un régimen de reparto, pero con una estricta correspondencia entre cotizaciones y prestaciones.

El sistema nocial no garantiza unos ingresos de jubilación suficientes para todo tipo de trabajadores, pues es sensible a las trayectorias laborales. Los riesgos financieros son asumidos por el Estado en función de los criterios de desempeño económico seleccionado para los reajustes, pero adaptando el nivel de prestaciones a la capacidad económica del país, por lo que su exposición a los cambios demográficos es media.

4.4. Capitalización Individuales.

El régimen de capitalización en cuentas individuales se basa en contribuciones definidas (porcentaje del sueldo) las que son invertidas en diversos instrumentos financieros de mercado por una administración privada regulada y supervisada por el Estado. En cada cuenta individual el trabajador acumula fondos que se basan en sus aportes y los intereses ganados mediante la inversión de dichos fondos, determinando el monto acumulado la pensión de jubilación.

La capitalización individual transfiere todos los riesgos a la persona, siendo muy sensible a las trayectorias laborales (lagunas en las cotizaciones, bajos salarios, maternidad, etc.) por lo que ha mostrado baja cobertura y baja suficiencia de prestaciones. En términos de su sostenibilidad financiera, al ser el Estado solo regulador, no interviene en la administración ni es responsable de su financiamiento, por lo mismo, no le afecta el envejecimiento de la población.

4.5. Mixto Multipilares.

Este modelo surge como una respuesta a las ventajas y desventajas de todos los modelos anteriormente descritos. De esta manera, busca superar los problemas de cobertura, de ineficiencia y de solvencia mediante combinaciones de los diferentes sistemas previsionales. De esta forma, hay sistemas que articulan lo contributivo y no contributivo, combinan reparto y capitalización individual, entregan pensiones basadas tanto en beneficios como en contribuciones definidas, integran la financiación estatal (vía presupuesto de la nación) con la gestión financiera vía capitalización, y mezclan tanto la administración estatal como la privada para fortalecer la competencia.

Al ser un sistema mixto, presenta todos los beneficios y riesgos antes señalados, pero estos están distribuidos, es decir, hay diferentes estrategias para mitigar los efectos negativos.

Tabla resumen de modelos de sistemas de pensiones, componentes del sistema y riesgos

	Pensión Universal	Reparto Público	Capitalización Nocial	Capitalización Individual	Mixta Multipilares
No Contributivo	X				X
Contributivo		X	X	X	X
Reparto	X	X	X		X
Ahorro y Capitalización				X	X
Beneficios definidos		X			X
Contribuciones definidas			X	X	X
Administración Pública	X	X	X		X
Administración privada (regulada)				X	X
Cobertura adecuada	Alta cobertura	Alta cobertura	Media cobertura	Baja cobertura	Media cobertura
Suficiencia prestaciones	Suficiencia alta ingresos	Suficiencia media ingresos	Suficiencia media ingresos	Suficiencia baja ingresos	Suficiencia media ingresos
Sostenibilidad financiera	Riesgo alto alza impuestos	Riesgo alto alza cotizaciones	Riesgo medio alza cotizaciones	Riesgo bajo alza impuestos	Riesgo medio alza impuestos
Cambio estructura demográfica	Riesgo alto demográfico	Riesgo alto demográfico	Riesgo medio demográfico	Riesgo bajo demográfico	Riesgo medio demográfico
País Modelo del Sistema	Nueva Zelanda	España	Suecia	Chile	Inglaterra