
SISTEMA DE PENSIONES: ESTRUCTURA Y TIPOS DE ESQUEMAS

Nota Técnica N°13



DICIEMBRE DE 2022
SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL



Dirección de Estudios Previsionales
Subsecretaría de Previsión Social
Ministerio del Trabajo y Previsión Social
Gobierno de Chile

Jefa Dirección de Estudios Previsionales

María José Becerra Moro

Subsecretario de Previsión Social

Christian Larraín Pizarro

Ministra del Trabajo y Previsión Social

Jeanette Jara Román



Elaborado por¹:

Gabriela Claudia Arteaga Brouset

Paula Alejandra Vera Pérez

¹ Agradecemos los comentarios de las y los profesionales de la Dirección de Estudios Previsionales para la elaboración de esta nota técnica.

Tabla de contenido

I. Introducción	3
II. Estructura de un sistema de pensiones	4
Características de un esquema de pensiones.....	5
Tipos de esquemas de pensiones por nivel	7
Primer nivel: Esquemas no contributivos	7
Segundo nivel: Esquemas contributivos obligatorios	9
Tercer nivel: Esquemas contributivos voluntarios	13
III. Ejemplos	15
Sistema de pensiones de Chile	15
Sistema de pensiones de Suecia	16
Sistema de pensiones de Canadá	17
Sistema de pensiones de Nueva Zelanda.....	18
Sistema de pensiones de Uruguay.....	19
Bibliografía	20



I. Introducción

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) se refiere a la Protección Social como la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares, para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso particularmente en casos de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia (OIT, 2021), es decir, ante cualquier evento que implique una reducción o disminución de ingresos. En este contexto, los sistemas de pensiones cumplen un rol esencial en el logro de parte importante de la protección social de un país.

Los sistemas de pensiones son mecanismos de protección social compuestos por uno o varios esquemas o programas de pensiones los cuales, en su conjunto, tienen por objetivo proveer un seguro de ingresos que permita mantener un nivel de consumo a lo largo del ciclo de vida de las personas. Estos esquemas son parte de un pacto fiscal-social (Arenas de Mesa, 2019) en el que se acuerda tanto el tipo de beneficios a proveer a distintos grupos, generalmente a las personas que pierden su capacidad de autogeneración debido a la edad avanzada (beneficios de vejez), discapacidad (beneficios de invalidez) o fallecimiento de una de las fuentes principales de ingresos de la familia (beneficios de sobrevivencia), así como también los requisitos para acceder a estos beneficios y sus fuentes de financiamiento, siendo el Estado garante (explícito o implícito) tanto de que se cumplan los acuerdos previsionales como de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, asegurando que este ejercicio pueda repetirse para las próximas generaciones (CEPAL, 2019).

Los sistemas de pensiones son diversos y a menudo incluyen en su diseño diferentes esquemas o programas de pensiones. El objetivo de esta nota técnica es revisar los diferentes tipos de esquemas de pensiones y sus principales componentes según una estructura del sistema de pensiones de tres niveles identificada por el Banco Mundial y la OECD, en base a los países OECD y G20, a saber, un primer nivel, asociado a esquemas no contributivos o solidarios de pensiones; un segundo nivel, asociado a esquemas obligatorios y contributivos o basados en ingresos; y un tercer nivel, asociado a esquemas voluntarios y contributivos o basados en ingresos (Whitehouse, 2007; OECD, 2021).

Luego de identificar los tipos de esquemas de pensiones que clasifican dentro de cada nivel en la estructura de un sistema de pensiones, se revisan algunos ejemplos de países a modo de clasificar sus esquemas dentro de este modelo de tres niveles. Entre los países revisados se encuentran el caso de Chile, Uruguay, Canadá, Nueva Zelanda y Suecia.

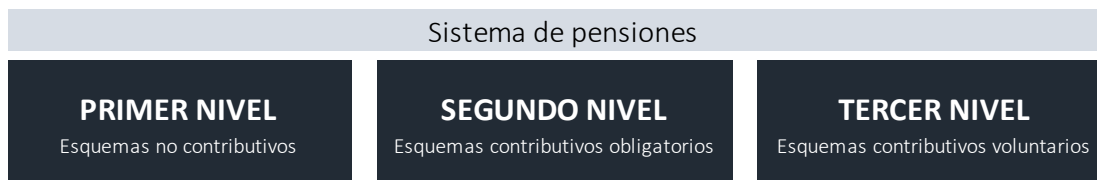
II. Estructura de un sistema de pensiones

Los sistemas de pensiones son mecanismos de protección social que tienen por objetivo general proveer un seguro de ingresos que permita mantener un nivel de consumo a lo largo del ciclo de vida de las personas. Los países, en general, implementan el sistema de pensiones que mejor se ajuste a su contexto socioeconómico, lo que muchas veces conduce al diseño de un sistema compuesto por más de un esquema o programa de pensión².

Según la OECD y el Banco Mundial, en base a países OECD y G20, la estructura de un sistema de pensiones puede considerarse tres niveles: un primer nivel, que es el piso de la protección social para las personas mayores, generalmente asociado a esquemas no contributivos o solidarios de pensiones; un segundo nivel, para proporcionar mayores beneficios de pensión, asociado a esquemas obligatorios y contributivos o basados en ingresos; y un tercer nivel, para quienes tienen la capacidad económica de realizar ahorros adicionales mediante esquemas voluntarios y contributivos o basados en ingresos (Whitehouse, 2007; OECD, 2021).

En esta línea, un país podría tener un sistema de pensiones con esquemas bajo los tres niveles mencionados o, alternativamente, podría considerar sólo alguno de estos niveles. La figura 1 muestra gráficamente los tres niveles mencionados en la estructura de un sistema de pensiones.

Figura 1: Estructura en niveles de un sistema de pensiones



Fuente: Elaboración propia.

Cada nivel en la estructura de un sistema de pensiones puede conformarse por uno o más esquemas o programas de pensiones. La figura 2 muestra los distintos tipos de esquemas de pensiones que clasifican dentro de estos tres niveles, según la OECD y el Banco Mundial. En el primer nivel figuran esquemas públicos no contributivos como los esquemas de pensión básica, pensión focalizada y pensión mínima. En el segundo nivel figuran esquemas públicos o privados de reparto, de puntos, de capitalización individual y capitalización nocional. Por último, el tercer nivel comprende esquemas privados voluntarios tanto de contribución definida como de beneficio definido (Whitehouse, 2007; OECD, 2021).

² Entiéndase esquema o programa de pensión como un tipo de beneficio previsional particular, con tipo de financiamiento, tipo de gestión de los recursos y tipo de administración definidos. Por ejemplo, en el caso chileno, esquemas de pensiones por sí solos son la Pensión Garantizada Universal, la Pensión Básica Solidaria de Invalidez, el esquema de Capitalización Individual Obligatorio, entre otros.

Figura 2: Tipos de esquemas de pensiones por nivel



Fuente: Elaboración propia en base a Pensions at a Glance (2021).

Características de un esquema de pensiones

Cada uno de estos esquemas de pensiones son resultado de la combinación de al menos cuatro aspectos relevantes: 1) la participación de las personas afiliadas en el financiamiento del sistema; 2) la gestión financiera de los recursos; 3) la administración estatal o privada de los fondos y 4) las reglas para otorgar beneficios en el sistema (Uthoff, 2016). Para comprender mejor cada esquema o programa de pensiones, a continuación, se detalla cada uno de estos aspectos, describiendo sus características y sus implicancias en pensiones.

- 1) **Participación de personas afiliadas en el financiamiento:** se refiere a la participación en el financiamiento del esquema de pensión, el cual puede considerar obligatoriedad o no del aporte de las personas al financiamiento del esquema. Existen dos modalidades generales en cuanto a este criterio: no contributivo y contributivo.
 - a) *No contributivo:* Implica que las personas afiliadas no deben contribuir al sistema con sus ingresos pues los beneficios son financiados mediante impuestos o por las cuentas nacionales (presupuesto de la nación). Es decir, son prestaciones económicas que no requieren de una participación o contribución al sistema de seguridad social. Los esquemas no contributivos pueden ser de carácter universal, es decir, otorgados a toda la población, o de carácter asistencial, es decir, con verificación de medios o condiciones.
 - b) *Contributivo:* Se refiere a los esquemas de pensiones que requieren de aportes previos de las personas para acceder a ellas. Las pensiones contributivas se financian mediante el pago de cotizaciones que corresponden a un aporte regular por parte de los trabajadores durante su

etapa laboral y/o empleadores. Dentro de los esquemas contributivos destacan dos modalidades, el de carácter obligatorio, en el cual todos los trabajadores están obligados a pagar las cotizaciones y el de carácter voluntario, en el cual los aportes se realizan de manera voluntaria al sistema.

2) **Gestión financiera de los recursos:** Los recursos que se utilizan para pagar las pensiones pueden ser gestionados mediante dos tipos de modalidades de gestión generales: reparto o capitalización.

a) *Gestión de reparto:* Consiste en el uso de ingresos corrientes para el pago de las pensiones del periodo. Esta modalidad se basa en la solidaridad intergeneracional, en la cual, gracias a las contribuciones de la población económicamente activa, se pueden pagar las pensiones a las personas que se encuentran retiradas. Este tipo de financiamiento opera mediante endeudamiento entre generaciones, con el compromiso de que la siguiente generación de trabajadores activos aportará para la generación que se retira.

b) *Gestión mediante capitalización:* Se basa en la inversión de largo plazo de los recursos para la obtención de ganancias de capital, construyendo así fondos para el pago de pensiones en el futuro. Destacan la capitalización individual y la capitalización colectiva, esta última considera la colectivización del riesgo de inversión.

Estos son los dos principales tipos de gestión de fondos de pensiones, sin embargo, existe un esquema de pensiones que posee una mezcla de ambos, el esquema de Capitalización Nacional, el cual será detallado más adelante.

3) **Regla para otorgar beneficios en el sistema:** En cuanto a los beneficios que otorga cada esquema, estos pueden establecerse de dos maneras: beneficios definidos o contribuciones definidas.

a) *Beneficios definidos:* esta modalidad determina la prestación sobre la base de normas claras relacionadas con el historial laboral. El beneficio se determina mediante un cálculo en el que se incorpora la trayectoria laboral, el salario, los años de servicio, la edad de jubilación, la esperanza de vida y otros factores.

b) *Contribuciones definidas:* Implica que el monto de las contribuciones o cotizaciones realizadas por el empleado o empleador es conocido, pero los beneficios son desconocidos hasta el momento en el que cada persona se retira, en ese punto se calculan los beneficios en función del fondo acumulado y las ganancias de intereses.

4) **Administración del sistema:** Un componente bastante analizado es la administración de los fondos previsionales. Se debe aclarar que el Estado es siempre el responsable del sistema de pensiones de cada país, pero la gestión del mismo puede estar administrada por organismos privados o instituciones estatales.

- a) *Administración privada*: Implica que un agente externo al Estado administra el sistema, requiriéndose una fuerte regulación y supervisión estatal.
- b) *Administración estatal*: Implica que el propio Estado o alguna institución de su dependencia se encarga de la gestión, supervisión y regulación del sistema.

Tipos de esquemas de pensiones por nivel

A continuación, se revisan los diferentes tipos de esquemas de pensiones identificados por la OECD y el Banco Mundial (Whitehouse, 2007; OECD, 2021), clasificados en cada uno de los niveles de la estructura de un sistema de pensiones, poniendo foco en las características de estos en cuanto a los cuatro aspectos relevantes revisados previamente. La tabla 1 presenta un resumen comparado de las características de cada uno de los esquemas que serán revisados a continuación.

Primer nivel: Esquemas no contributivos

El primer nivel comprende programas públicos administrados por el Estado que generalmente son financiados por impuestos generales. Estos esquemas ofrecen en general un nivel mínimo de protección social en la vejez, y para el cual los ingresos anteriores o de la etapa laboral activa son irrelevantes en el cálculo de los beneficios de pensión. Dichos esquemas a menudo apuntan a un nivel de vida mínimo absoluto luego del retiro a modo de prevenir la pobreza entre las personas mayores.

Los esquemas de pensiones del primer nivel se han convertido en la base sobre la cual se ha construido la seguridad de ingresos para las personas mayores, jugando un rol clave en el logro de las metas establecidas por la comunidad mundial en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y contribuyen, entre otros, al compromiso fundamental de acabar con la pobreza en todas sus formas y dimensiones (OIT, 2018).

Se identifican 3 tipos de esquemas de pensiones dentro de este primer nivel: Pensión Básica, Pensión Focalizada o dirigida a cierto grupo de la población y Pensión Mínima. A continuación, se explican cada uno de estos esquemas.

1. Pensión Básica

Este esquema puede tomar dos formas diferentes: beneficio basado en requisitos de residencia o beneficio solo disponible para quienes pagaron cotizaciones durante su etapa laboral. Generalmente se entrega el mismo monto de beneficio a todas las personas o se define que el monto varíe de acuerdo con el número de años de residencia o los años de cotización, pero dicho monto es siempre independiente del nivel de ingresos recibido durante la etapa laboral. Si la persona posee ingresos adicionales provenientes de otros recursos esto no modifica el derecho a la pensión básica.

Los esquemas básicos de pensión son comunes en los países de altos ingresos de la OCDE (Canadá, Dinamarca, Grecia, Islandia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Japón, Korea, Luxemburgo, Reino Unido, entre otros). En América Latina sólo Argentina, México y Bolivia poseen dicho esquema.

A continuación, se resume la clasificación de este esquema según los cuatro aspectos relevantes:

- Financiamiento: No contributivo
- Gestión financiera de los recursos: Reparto
- Regla para otorgar los beneficios en el sistema: Beneficio definido
- Administración del sistema: Estatal

2. *Pensión Focalizada o dirigida a un grupo*

Estos esquemas requieren cumplir algunos criterios de residencia y de ingresos. El monto del beneficio depende de los ingresos provenientes de otros recursos y posiblemente de la cantidad y valor de bienes a los que tiene acceso la persona y/o su grupo familiar. Dado que el beneficio es focalizado, en este esquema se paga un mayor monto del beneficio a las personas pensionadas de menores ingresos y un menor monto a aquellas personas con mayores ingresos.

La focalización puede tomar tres formas diferentes. Primero, los beneficios pueden someterse a una evaluación de los ingresos de pensión, donde el monto del beneficio depende únicamente del nivel de ingresos de pensión que recibe la persona que postula al beneficio; segundo, a una evaluación de ingresos más amplia, considerando tanto ingresos de pensión, como ingresos laborales y no laborales; tercero, a una evaluación de riqueza más amplia, considerando tanto nivel de ingresos como de patrimonio, entre otras variables.

Prácticamente todos los países de la OCDE tienen algún plan de pensiones focalizada o un programa específico de asistencia social. Un ejemplo de este esquema es la Pensión Garantizada Universal en Chile, beneficio que considera para la focalización ingresos del grupo familiar, tanto laborales, de capital, así como de pensiones. Adicionalmente, se consideran requisitos de edad, de residencia y se requiere no estar afiliado ni pensionado a los sistemas de pensiones de Carabineros ni Fuerzas Armadas. A continuación, se resume la clasificación de este tipo esquema según los cuatro aspectos relevantes:

- Financiamiento: No contributivo
- Gestión financiera de los recursos: Reparto
- Regla para otorgar los beneficios en el sistema: Beneficio definido (monto depende de los ingresos)
- Administración del sistema: Estatal

3. *Pensión Mínima*

Las pensiones mínimas consisten en un beneficio mínimo garantizado que tiene como objetivo evitar que la pensión total personal caiga por debajo de un cierto nivel, tomando en cuenta los beneficios recibidos de un esquema de contribución específico o el total de beneficios recibidos por el sistema de pensiones. En la mayoría de los países con este esquema, el valor del beneficio toma en consideración el total de ingresos de pensión recibidos sin tomar en cuenta otros ingresos, como

puede suceder en el caso de la Pensión Focalizada. Este esquema puede definir una pensión mínima total de por vida, la cual podría incrementar de nivel una vez se exceda cierto umbral de años cotizados, o alternatively, calcular año a año los derechos de pensión.

Bélgica, Francia, Grecia, Portugal, España, Nueva Zelanda y Reino Unido son países que tienen una pensión mínima. En general, en América Latina y el Caribe, los esquemas llamados pensiones mínimas se clasifican como programas focalizados debido a que están institucionalmente separados de los esquemas de pensiones de segundo nivel.

A continuación, se resume la clasificación de este tipo esquema según los cuatro aspectos relevantes:

- Financiamiento: No contributivo
- Gestión financiera de los recursos: Reparto
- Regla para otorgar los beneficios en el sistema: Beneficio definido (mínimo)
- Administración del sistema: Estatal

Segundo nivel: Esquemas contributivos obligatorios

El segundo nivel en la estructura de un sistema de pensiones considera esquemas obligatorios relacionados con los ingresos laborales mediante el pago de contribuciones hechas por empleadores y/o trabajadores. Estos esquemas buscan garantizar una tasa de reemplazo³ adecuada y no sólo un nivel de vida mínimo que evite la pobreza. Además, contribuyen a suavizar consumo durante la vida, es decir, contribuyen a mantener cierto nivel de vida entre la etapa laboral y la etapa de retiro.

De los países de la OECD, sólo Irlanda y Nueva Zelanda no poseen esquemas de pensiones obligatorios de segundo nivel, mientras que, en otros países, se identifican cuatro tipos de esquemas en este nivel: Reparto, Esquema de Puntos, Capitalización Individual y Capitalización Nocial. A continuación, se detalla cada uno de ellos.

1. Reparto o esquema de Beneficio Definido (DF)

Son aquellos regímenes de beneficios definidos en los cuales las prestaciones se financian mediante un contrato intergeneracional en el que la generación activa aporta con una prima para las prestaciones de la generación ya retirada y para la acumulación de un fondo de reserva para futuras contingencias. Se dice que el sistema opera mediante un endeudamiento entre generaciones, con el compromiso de que cada próxima generación de jóvenes aportará para la generación que se retira. El esquema opera con una reserva técnica a partir de la cual puede determinarse la prima a aportar por cada trabajador y/o empleador. El monto del beneficio depende de variables como el número de años cotizados, las tasas de acumulación y los ingresos de pensión autofinanciada. La forma en la que estos tres factores definen dicho monto depende de cada país.

³ Según la CEPAL, el concepto tasa de reemplazo se define como la relación entre el nivel de la pensión y el nivel de ingresos con que se realizaron las aportaciones a lo largo del ciclo laboral de un individuo.

Se pueden definir periodos extensos de equilibrio del sistema manteniendo fija la prima o tasa de aportes sujeto a garantizar la viabilidad financiera del esquema por el periodo propuesto, como es el caso de los esquemas de reparto con prima media general, o periodos más cortos de equilibrio, entre 10 a 15 años, como es el caso de los esquemas de prima media escalonada. Sin embargo, también existen los esquemas de reparto de capitalización colectiva simple, que consisten en evaluar año a año el costo de las prestaciones y establecer así periódicamente la tasa de aporte necesaria para cubrirlas (Uthoff, 2016).

Este tipo de esquema se encuentra presente en 20 países de la OECD para pensionados presentes y futuros, mientras que, en otros 8 países, se encuentra en fase de eliminación, funcionando solo para pensionados actuales. La mayoría de estos esquemas son públicos, sin embargo, Holanda y Suiza poseen esquemas ocupacionales privados obligatorios o semiobligatorios con estas características. Por otro lado, este tipo de esquema es poco común en América Latina y el Caribe, ya que sólo Costa Rica y Uruguay tienen un esquema vigente de beneficio definido para nuevos o actuales trabajadores.

A continuación, se resume la clasificación de este tipo de esquema según los cuatro aspectos relevantes:

- Financiamiento: Contributivo
- Gestión financiera de los recursos: Reparto
- Regla para otorgar los beneficios en el sistema: Beneficio definido
- Administración del sistema: Estatal o privado

2. *Esquemas de Contribución Definida (CD)*

Los esquemas de contribución definida son muy comunes en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En este tipo de esquemas cada trabajador y/o empleador paga cotizaciones, recursos que se ahorran e invierten en el mercado financiero o se utilizan para pagar pensiones corrientes. Se identifican tres tipos de esquemas de contribución definida: esquema de Capitalización Individual o Funded Defined Contribution (FDC), esquema de Capitalización Nocial o Notional Defined Contribution (NDC) y esquema de puntos.

Capitalización Individual o Funded Defined Contribution (FDC)

Este esquema, ya sea administrado por el Estado o de manera privada, consiste en que las contribuciones de la persona se acumulan en una cuenta de ahorro individual, la cual va generando retorno debido a que los fondos son invertidos en el mercado financiero. La acumulación de cotizaciones y las ganancias por retornos de inversión son usualmente convertidas en una pensión mensual al momento del retiro, beneficio que por lo tanto depende directamente del monto acumulado en la cuenta individual. Este esquema rara vez permite los retiros de suma global del monto ahorrado.

El sistema chileno es un ejemplo de esquema de capitalización individual con administración privada, en el cual las cuentas de ahorro individual de las personas son administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). A continuación, se resume la clasificación de este esquema según los cuatro aspectos relevantes:

- Financiamiento: Contributivo
- Gestión financiera de los recursos: Capitalización
- Regla para otorgar los beneficios en el sistema: Contribuciones definidas
- Administración del sistema: Estatal o privado

Capitalización Nocial o Notional Defined Contribution (NDC)

El modelo nocional consiste en la creación de una cuenta de referencia o nocional en la cual se registran todas las aportaciones o contribuciones definidas que realiza el trabajador y/o empleador, las cuales se contabilizan como derechos de pensión. Sin embargo, en la práctica, la cuenta es de carácter virtual o ficticio, ya que la recaudación tiene gestión financiera de reparto: las cotizaciones de pensiones pagadas durante el año financian los pagos de pensiones salientes en el mismo año. Por lo tanto, no hay dinero respaldando la cuenta, ni ningún activo real o financiero, así como tampoco rendimientos reales. La pensión final generalmente depende del capital nocional acumulado a lo largo de la vida laboral del trabajador, de sus rendimientos (basados en un índice que refleja la salud financiera o crecimiento económico del país) y la esperanza de vida a la edad de jubilación.

En un régimen de cuentas de ahorro individual el afiliado es quien asume los riesgos de su inversión, en cambio, en un régimen de cuentas de ahorro nocional, el Estado es quien asume estos riesgos debido a que es garante de la sostenibilidad del sistema, esto por el contrato intergeneracional que se desprende de que la gestión financiera de los recursos sea de reparto.

Este esquema de pensiones es el núcleo del sistema previsional en cinco países de la OCDE (Italia, Letonia, Noruega, Polonia y Suecia).

A continuación, se resume la clasificación de este esquema según los cuatro aspectos relevantes:

- Financiamiento: Contributivo
- Gestión financiera de los recursos: Reparto
- Regla para otorgar los beneficios en el sistema: Contribuciones definidas
- Administración del sistema: Estatal o privada

Esquema de puntos

Bajo este esquema el trabajador acumula puntos de pensión basado en sus ingresos individuales y/o los años de contribución que tiene acumulados. Al momento del retiro, para determinar el monto de pensión que cada trabajador debe recibir, se suman los puntos de pensión acumulados por el

trabajador y este valor es multiplicado por un índice punto-pensión, obteniendo así el monto del beneficio regular a recibir. Francia, Estonia, Alemania, Lituania y Eslovaquia poseen este tipo de esquema.

En algunos países la acumulación de puntos está relacionada con los factores de riesgo de los trabajos y la edad de las personas que se encuentran trabajando, siendo posible que bajo este sistema se obtenga más puntos si la persona se encuentra realizando trabajos que ponen en riesgo su salud o si se encuentra trabajando luego de cierta edad.

Se puede incluir una amplia gama de instrumentos redistributivos, de manera que las reglas de indexación se diseñen para maximizar el rendimiento de las contribuciones. Esto implica que el valor del punto puede variar a nivel individual según cada cohorte y edad efectiva de retiro en base a principios actuariales. Actualmente, ningún país utiliza valores de puntos diferenciados por edad y cohorte excepto Francia, quien es el primero en introducir esta innovación.

- Financiamiento: Contributivo
- Gestión financiera de los recursos: Capitalización
- Regla para otorgar los beneficios en el sistema: Contribuciones definidas
- Administración del sistema: Estatal o privada

Si bien los esquemas presentados en esta sección responden a la clasificación propuesta por la OECD en su documento *Pensions at a Glance (2021)*, esto no implica que sean los únicos tipos de esquemas que los países adoptan en sus sistemas. De hecho, hemos podido identificar un tipo de esquema contributivo adicional que surge de diversas interacciones entre las cuatro características mencionadas previamente en el documento. A continuación, se describe dicho esquema.

Capitalización parcial

En un régimen de capitalización parcial, las contribuciones realizadas, ya sea por los trabajadores o los empleadores, por un lado, cubre beneficios futuros debido a que una parte de las contribuciones se capitaliza, y por otro lado, la otra parte de las contribuciones se emplea para pagar pensiones de la actual generación pensionada. Este tipo de capitalización genera una sinergia en cuanto a la gestión financiera de recursos debido a que estos se gestionan, por una parte, mediante capitalización, y por otra parte mediante reparto. Este enfoque de financiamiento diversificado permite que el sistema sea menos vulnerable a las fluctuaciones de las condiciones demográficas y económicas en comparación con un sistema de capitalización individual puro, en el cual la gestión financiera es única.

Otra de las sinergias que se puede encontrar en este régimen es en la regla para otorgar los beneficios. En primer lugar, se tienen contribuciones definidas ya que existe un porcentaje conocido mediante el cual ya sea empleadores o trabajadores realiza las cotizaciones; y en segundo lugar, también se tienen beneficios definidos, los que corresponden al apartado de reparto. Un ejemplo de este tipo de esquema se observa en el sistema de pensiones Canadiense. El segundo nivel se compone por los esquemas del Canada Pension Plan (CPP) y el Quebec Pension Plan (QPP), ambos

programas contributivos, de carácter obligatorio, y de capitalización parcial, los cuales se financian por aportes pagados por empleadores y trabajadores.

- Financiamiento: Contributivo
- Gestión financiera de los recursos: Capitalización y reparto
- Regla para otorgar los beneficios en el sistema: Contribuciones y beneficios definidos
- Administración del sistema: Estatal

Tercer nivel: Esquemas contributivos voluntarios

El tercer nivel en la estructura de un sistema de pensiones está generalmente compuesto por esquemas individuales de aporte voluntario, de carácter contributivo y privados, siendo principalmente administrados por aseguradoras y grupos financieros. Este nivel tiene por objetivo traspasar ingresos presentes a consumo en la etapa de retiro y, al igual que el segundo nivel, busca incrementar el nivel de ingresos en los años de vejez, funcionando como un complemento a los demás beneficios de pensión recibidos.

Entre los esquemas de este nivel pueden encontrarse tanto de contribución definida como de beneficio definido, sin embargo, tanto el monto de la contribución, como los años que se quiere aportar a estos esquemas son, en general, a libre elección de cada persona.

En este nivel los esquemas más comunes son individuales de aporte voluntario, sin embargo, también existen los planes de ahorro ocupacionales, que consisten en sistemas de ahorro específicos a cada organización o industria de trabajo. Generalmente su promotor es una entidad, corporación, sociedad o empresa, y sus participantes son sus empleados. Son planes de carácter voluntario, administrado por instituciones privadas y que fungirán como complemento a las pensiones adquiridas en el primer y segundo nivel.

Entre los países que implementaron los esquemas ocupacionales se encuentra Corea, donde los empleadores realizan las contribuciones a partir del 2005 cuando se promulgó la ley de pensiones ocupacionales “Employee Retirement Security Act”. En otros países, las contribuciones son obligatorias, pero la incorporación al esquema es voluntaria, como en el caso de Australia con el “Superannuation Guarantee Systems”, Finlandia con un esquema relacionado con los salarios, Suiza en donde los empleadores están obligados a proveer a los trabajadores un plan de pensiones para el retiro, Reino Unido con el “National Employment Savings Trust (NEST)” y Nueva Zelanda con planes de ahorro privado complementarios.

A continuación, se resume la clasificación de este esquema según los cuatro aspectos relevantes:

- Financiamiento: Contributivo
- Gestión financiera de los recursos: Capitalización
- Regla para otorgar los beneficios en el sistema: Contribuciones definidas/ Beneficios definidos
- Administración del sistema: Estatal o privada.

Tabla 1: Tipos de esquemas de pensiones por nivel y sus componentes

COMPONENTES		PRIMER NIVEL Esquemas públicos y solidarios			SEGUNDO NIVEL Esquemas obligatorios y contributivos					TERCER NIVEL Esquemas voluntarios y contributivos	
		Pensión Básica	Pensión Focalizada	Pensión Mínima	Reparto	Esquema de puntos	Capitalización Nocional	Capitalización Individual	Capitalización Parcial	Beneficio Definido	Contribución Definida
Financiamiento	No contributivo	X	X	X							
	Contributivo				X	X	X	X	X	X	X
Gestión Financiera	Reparto	X	X	X	X	X	X		X	X	
	Capitalización							X	X		X
Regla beneficio	Beneficios definidos	X	X	X	X				X	X	
	Contribuciones definidas					X	X	X	X		X
Administración	Estatad	X	X	X	X	X	X	X	X		
	Privada				X	X		X		X	X
Comentarios		Posee requisitos de residencia y edad. Independiente de los ingresos percibidos.	Posee requisitos de edad, residencia e ingresos (de pensión, laborales u otros).	El monto del beneficio depende de lo recibido por otros esquemas.	En la mayoría de los casos es administrado de manera estatal.	Puede ser administrado de manera estatal o privada.	Este esquema es una mezcla entre un esquema de reparto y uno de capitalización individual.	Puede ser administrado de manera estatal o privada.	Este esquema presenta un mix en cuanto a la gestión financiera y a la regla de beneficio.	Pueden encontrarse esquemas de ahorro individual así como esquemas ocupacionales, los que son variados y dependen de los acuerdos a que lleguen trabajadores y empleadores.	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Es usual referirse al concepto de reparto cuando se pagan pensiones con ingresos corrientes, como es el caso del esquema de reparto propiamente tal, o los esquemas de puntos y capitalización nocional. No obstante, conviene precisar la diferencia entre pensiones de reparto no contributivo y los esquemas de reparto de carácter contributivo. Las pensiones de reparto son aquellas pagadas (habitualmente por el Estado) a partir de ingresos impositivos corrientes y no de un fondo acumulado, en esta clasificación entran todos los esquemas de pensiones no contributivos del primer nivel. Por otro lado, los esquemas de reparto, de puntos y nocional, obligatorios y de carácter contributivo, consisten en sistemas donde las pensiones son pagadas gracias a las contribuciones de los trabajadores activos del periodo.

En la siguiente sección se revisan algunos ejemplos de países, identificando los esquemas presentes en sus sistemas de pensiones y clasificándolos dentro de la estructura de tres niveles, según clasificación revisada previamente. Se presentan los sistemas de pensiones de Chile, Suecia, Canadá, Nueva Zelanda y Uruguay.

III. Ejemplos

Sistema de pensiones de Chile

El sistema de pensiones en Chile está constituido por esquemas de pensiones en cada uno de los tres niveles revisados que, en forma complementaria, protegen a la población ante los eventos o contingencias de vejez, discapacidad y sobrevivencia.

El primer nivel de carácter solidario, llamado Pilar Solidario, posee tres esquemas de pensiones de focalización con beneficios de vejez e invalidez: Aporte Previsional Solidario (APS), Pensión Básica Solidaria de Invalidez y Pensión Garantizada Universal (PGU). Estos esquemas son financiados con recursos del Estado y administrados por una institución estatal (Instituto de Previsión Social). Tienen por finalidad pagar pensiones a quienes no las reciben de ningún otro pilar, además de complementar las que son bajas. Adicionalmente, este nivel posee el beneficio de Garantía Estatal de Pensión Mínima, el cual garantiza una pensión mínima a personas que, habiendo cotizado una parte significativa de su vida, no alcancen a reunir los recursos necesarios para obtener una pensión autofinanciada equivalente a la mínima y no tengan otras fuentes de ingresos.

El segundo nivel de carácter contributivo llamado Pilar Contributivo Obligatorio, administrado de manera privada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)⁴, se conforma por un esquema de Capitalización Individual en el cual cada trabajador o trabajadora debe cotizar un 10% de su salario, contribución que se deposita directo a su cuenta de ahorro individual.

Finalmente, el tercer nivel llamado Pilar Contributivo Voluntario se conforma por esquemas de ahorro voluntario de administración privada, de capitalización individual y colectiva: el Ahorro Voluntario Previsional (APV), el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), los Depósitos Convenidos (DC) y la Cuenta 2. Estos esquemas permiten a los afiliados al sistema de pensiones complementar sus fondos previsionales a fin de mejorar el monto de la pensión final o bien adelantar el momento de la pensión de vejez.

En la figura 3 se destaca en color amarillo los tipos de esquemas presentes en el sistema de pensiones chileno para cada nivel en la estructura de un sistema de pensiones.

Figura 3: Esquemas de pensiones del sistema de pensiones chileno



⁴ Aún existe un número reducido de personas que cotiza en las Ex cajas del sistema antiguo de pensiones.

Sistema de pensiones de Suecia

El sistema de pensiones sueco considera esquemas bajo los tres niveles: un primer nivel compuesto por un esquema no contributivo de Pensión Mínima Garantizada; un segundo nivel contributivo obligatorio llamado National Income-based Pension compuesto por dos esquemas, uno de capitalización nocional administrado públicamente llamado Income-based Pension o pensión por ingreso y uno de capitalización individual administrado privadamente llamado Premium Pension o pensión premium; y un tercer nivel compuesto por esquemas ocupacionales.

La pensión mínima garantizada va dirigida a pensionados mayores de 65 años que con sus cotizaciones no hayan alcanzado un mínimo de pensión por ingreso, o que no tienen derechos de pensión. Los requerimientos para recibir el beneficio incluyen un requisito de residencia, en específico, contar con al menos 3 años de residencia en Suecia (para el beneficio completo se requiere haber residido en Suecia durante los 40 años siguientes después de haber cumplido 25 años) y, respecto al monto a recibir, depende de la pensión vinculada a ingresos de la persona.

El segundo nivel, de carácter contributivo llamado National Income-based Pension, es público, obligatorio, de contribución definida, y se compone de dos esquemas, los cuales permiten que los pensionados puedan acceder a sus beneficios desde los 61 años. La tasa de cotización total es de un 18,5%, donde 16pp van para la Pensión por Ingreso (Esquema de Capitalización Nocional), y los 2,5pp restantes van a la Pensión Premium (Esquema de Capitalización Individual). El financiamiento de la tasa de cotización total se divide entre un 7,52% a cargo del trabajador y un 10,98% a cargo del empleador. La Pensión por Ingreso es de carácter público con administración estatal y consiste en un esquema de cuentas nocionales individuales de contribución definida. La Pensión Premium es de carácter público con administración privada y es un esquema de capitalización individual, en el cual el individuo elige si invertir sus fondos en una entidad privada o en la entidad pública por defecto.

Respecto al tercer nivel, cerca de un 90% de los trabajadores en Suecia están cubiertos por un programa ocupacional de pensión vinculado al lugar de trabajo. La estructura de la pensión la determinan las partes involucradas -empleador y sindicatos-, por lo tanto, el modelo que adopte la pensión ocupacional depende de la empresa y del sector económico al que pertenezca el trabajador, aunque la mayoría se encuentra bajo un sistema de contribución definida. La figura 4 destaca los tipos de esquemas identificados en el sistema de pensiones sueco.

Figura 4: Esquemas de pensiones del sistema de pensiones sueco



Fuente: Elaboración propia.

Sistema de pensiones de Canadá

El sistema de Canadá también posee esquemas en cada uno de los tres niveles. El primer nivel ofrece el programa llamado Old Age Security (OAS), compuesto por esquemas de pensión básica y pensión focalizada. El segundo nivel se compone de los programas Canada Pension Plan (CPP), el cual opera a nivel nacional, y el Quebec Pension Plan (QPP), el cual opera sólo a nivel de la provincia de Quebec, ambos esquemas contributivos de capitalización parcial. El tercer nivel provee un ingreso adicional para la jubilación, y lo componen esquemas de ahorro privado y planes de ahorro ocupacionales.

El programa Old Age Security (OAS) es de carácter no contributivo, financiado a través de rentas generales y cuya asignación depende de la condición de residencia. El objetivo del programa es asegurar un ingreso mínimo a las personas mayores y contribuir al reemplazo de sus ingresos en el retiro. Los beneficios del OAS incluyen: el esquema de pensión básica Old Age Security Pension, con requisitos de edad y de residencia; el esquema de pensión focalizada Complemento al ingreso garantizado, con requisitos de edad e ingresos, dirigido a los beneficiarios del OAS Pension; y los esquemas de pensión focalizada de Asignación y Asignación para el sobreviviente, con requisitos de edad e ingresos del potencial beneficiario y su pareja.

El segundo nivel, compuesto por el Canada Pension Plan (CPP) y el Quebec Pension Plan (QPP), se constituye como un nivel de programas contributivos, de carácter obligatorio, y de capitalización parcial, los cuales se financian por aportes pagados por empleadores y trabajadores en partes iguales. Se acordó que en 2023 la tasa de cotización total ascenderá a 11,9% del ingreso imponible. La capitalización parcial consiste en que parte de las contribuciones de los trabajadores se capitaliza y utiliza para pagar sus propias pensiones, y otra parte se utiliza para pagar pensiones de la generación actual pensionada, generando un mix de gestión financiera de reparto y capitalización. Este enfoque de financiamiento diversificado permite que el sistema sea menos vulnerable a las fluctuaciones en las condiciones demográficas y económicas.

En el tercer nivel existen dos mecanismos principales de ahorro voluntario: Registered Pensions Plans (RPP) y Registered Retirement Saving Plans (RRSP). Los planes de ahorro privado (RRSP) son ofrecidos por bancos y compañías de seguro, los cuales ofrecen incentivos para el ahorro (todas las ganancias, intereses y capital están exentos de impuestos). Por otro lado, los planes ocupacionales (RPP) son también un mecanismo en el cual mediante un acuerdo entre el empleador y el sindicato se busca incentivar el ahorro bajo esquemas de beneficio definido, contribución definida o ambos.

Figura 5: Esquemas de pensiones del sistema de pensiones canadiense



Fuente: Elaboración propia.

Sistema de pensiones de Nueva Zelanda

El sistema previsional de Nueva Zelanda se compone de tres esquemas: en el primer nivel un esquema principal de tipo pensión universal básica no contributiva, llamado New Zealand Superannuation; en el segundo nivel los planes ocupacionales semiobligatorios Kiwisaver; y en el tercer nivel los planes de ahorro privado complementarios.

El esquema New Zealand Superannuation (NZS), de pensión universal, es el centro del sistema de pensiones. Es un beneficio independiente del nivel ingresos, por lo que no se requiere pruebas de ingreso o activos; por ende, la elegibilidad está determinada sólo por la edad y la residencia en Nueva Zelanda. Su objetivo es lograr una tasa de reemplazo adecuada en la jubilación, en especial para las personas de bajos ingresos, además de ser una fuente independiente de ingreso en la jubilación para los no asalariados y para las personas con bajos ingresos y garantizar un ingreso base para todos los jubilados quienes pueden complementarlo con participación en los demás esquemas del sistema. El monto de la pensión se ajusta anualmente por la inflación para mantener una relación con el ingreso promedio neto.

Por otro lado, el plan Kiwisaver es un esquema de pensiones de ahorro voluntario o semiobligatorio, administrado por proveedores privados, introducido en 2007. La cotización base es del 6% de los ingresos, de los cuales la mitad lo paga el empleador y la otra mitad el trabajador, sin embargo, este último puede incluso pagar una tasa de cotización más alta. Las cotizaciones se invierten en un Fondo de Pensiones o de inversión a elección del empleado.

Si bien la definición y el nombre indican voluntariedad, la inscripción es obligatoria, ya que cuando un trabajador ingresa al mercado laboral o cambia de empleador queda por defecto afiliado. Sin embargo, el trabajador puede voluntariamente desafiliarse entre la segunda y octava semana que lleve en el nuevo trabajo. Si la afiliación se realizó por solicitud propia del trabajador, posteriormente no es posible abandonar el sistema. Actualmente, el 80% de los neozelandeses de entre 18 y 64 se benefician de él.

Por último, el tercer nivel posee el esquema voluntario complementario ocupacional, que funciona a través de planes de jubilación. Estos se pueden presentar de forma independiente, bajo decisión unánime del trabajador o como parte de un fideicomiso por ocupación principal.

Figura 6: Esquemas de pensiones del sistema de pensiones neozelandés



Fuente: Elaboración propia.

Sistema de pensiones de Uruguay

El sistema de pensiones en Uruguay se encuentra vigente desde 1996, y está basado en dos esquemas que funcionan bajo el segundo nivel; todos los trabajadores deben obligatoriamente aportar el 15% de su salario nominal para financiar las pensiones.

El primer esquema se denomina Régimen de Solidaridad Intergeneracional y se caracteriza por ser público, con contribuciones obligatorias, administrado por la institución central de seguridad social que es el Banco de Previsión Social (BPS), basado en el reparto y que paga una prestación básica mediante prestaciones definidas; el segundo esquema es de capitalización individual, administrado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) y por compañías aseguradoras que ofrecen seguros de renta vitalicia, que provee una pensión complementaria.

El sistema garantiza que todo trabajador se encuentre cubierto por el Banco de Previsión Social, independientemente de su nivel de ingresos, mientras que la afiliación a alguna AFAP puede ser voluntaria u obligatoria, dependiendo de la situación del cotizante. Los trabajadores que, necesariamente, deben estar afiliados a una AFAP son aquellos cuyas remuneraciones mensuales superen los 1.800 dólares americanos a enero de 2019, siempre y cuando fuesen menores de 40 años a abril de 1996, o que comenzaran a trabajar en alguna actividad amparada por el Banco de Previsión Social con posterioridad a esa fecha, sin importar su edad. En cualquier otra circunstancia, la afiliación a las AFAP es voluntaria.

Figura 7: Esquemas de pensiones del sistema de pensiones uruguayo



Fuente: Elaboración propia.

La tabla 2 presenta un resumen comparado de los esquemas de pensiones presentes en los países revisados. Como se observa, algunos de estos países poseen esquemas en los tres niveles, como es el caso de Suecia, Canadá, Nueva Zelanda y Chile o sólo en alguno de ellos, como es el caso de Uruguay. Lo anterior responde a que cada país construye su sistema de acuerdo con sus necesidades, objetivos y acuerdos. Definir cuál de estas combinaciones de esquemas conduce a mejores pensiones depende de las características particulares de cada país y su mercado laboral, por lo que a nivel general parece no haber una única fórmula.

Tabla 2: Resumen esquemas de pensiones por país

PAÍSES	PRIMER NIVEL Esquemas no contributivos			SEGUNDO NIVEL Esquemas contributivos obligatorios					TERCER NIVEL Esquemas contributivos voluntarios	
	Pensión Básica	Pensión Focalizada	Pensión Mínima	Reparto	De puntos	Capitalización Nocional	Capitalización Individual	Capitalización Parcial	Beneficio Definido	Contribución Definida
Chile		X	X				X			X
Suecia			X			X	X			X
Canadá	X	X						X	X	X
Nueva Zelanda	X						X		X	X
Uruguay				X			X			

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. CEPAL.

Durán Valverde, F., & Peña, H. (2011). Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados. Cepal.

Hervás, A. M. A. (2013). Sistemas de pensiones: experiencia internacional. Pensiones: una reforma modular: reinventar la Seguridad Social para impulsar el bienestar y el crecimiento, 157-174.

Lorenzo, F. (2020). El sistema de pensiones en el Uruguay: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera.

Montoya, Á. A., Berstein, S., Bosch, M., Huitrón, M. G., & Oliveri, M. L. (2018). *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank.

OECD (2021), Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>.

OIT (2018). Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017-19.

OIT (2021). World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads—In Pursuit of a Better Future.

Uthoff, A. (2001). La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes. CEPAL.

Uthoff, A. (2016). Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Whitehouse, E. (2007). *Pensions panorama: Retirement-income systems in 53 countries*. Washington, DC: World Bank.