



## Notas Sobre Pensiones

Edición 2024-01

Superintendencia de Pensiones de la República Dominicana

Enero, 2024



# **Evolución de los sistemas de seguridad social: El modelo Multipilar**

**Autor:**

María Peláez<sup>1,2</sup>

---

<sup>1</sup> Dirección de Estudios de la Superintendencia de Pensiones.

<sup>2</sup> Las opiniones expresadas son responsabilidad única del autor, y no representan la visión de la SIPEN.

## Resumen

A través de la historia los sistemas de seguridad social alrededor del mundo han estado sujetos al cambio debido a las mejoras constantes en las condiciones de vida y los retos que ello representa para la sostenibilidad y el buen funcionamiento de los sistemas. Además de esto, el surgimiento de nuevos grupos y la necesidad de diversificación de riesgos económicos y políticos han propiciado el surgimiento de sistemas de seguridad social más inclusivos y flexibles. Una propuesta que va muy en línea con estas necesidades es el modelo Multipilar de pensiones que plantea un régimen compuesto por varios escalones o pilares, cada uno de los cuales va dirigido a mitigar uno o varios de los retos que enfrentan las personas, abordando desde las necesidades más básicas de los envejecientes en estado de pobreza hasta la adquisición de planes complementarios para los quintiles más pudientes.

## Evolución de los sistemas de seguridad social: El modelo Multipilar.

Históricamente la adaptabilidad de los sistemas de seguridad social alrededor del mundo ha representado un reto para mantener o mejorar los principios que aseguran el buen funcionamiento del sistema, esto de cara a las mejoras en la esperanza de vida, en las tasas de mortalidad y la caída en las tasas de natalidad que vienen dadas por transiciones demográficas naturales. Debido a estos cambios, diversos organismos internacionales, como el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo, han diseñado modelos de sistema de pensión basados en un enfoque Multipilar que se adapten a las estructuras poblacionales modernas, con la finalidad de proveer mejores beneficios a los pensionados y mitigar posibles riesgos futuros.

El concepto de modelo Multipilar de pensiones tiene como idea principal la posibilidad de combinar un conjunto de instrumentos de protección social, donde cada uno desempeña una o más funciones, para garantizar los objetivos de un sistema de pensiones<sup>3</sup>, proveyendo mayor seguridad ante riesgos económicos y políticos, y ofreciendo mayor flexibilidad al afiliado.

### Variantes del modelo Multipilar y sus principios.

Dependiendo de la filosofía empleada por cada organismo, el diseño del modelo puede variar en estructura y en la cantidad de pilares. Sin embargo, el objetivo final y los principios fundamentales se mantienen en los diferentes modelos, y los diferentes pilares se podrían agrupar en tres grandes grupos: pilares públicos, generalmente manejados bajo la modalidad de beneficio definido y transferencias no financieras. Su *target* es asegurar un estándar de vida básico. Pilares privados, que suelen diseñarse como contribución definida para reducir riesgos relacionados a la sostenibilidad; y por último, los pilares voluntarios, que complementan el resto de los pilares con contribuciones definidas opcionales.

Para fines de este estudio definiremos la estructura diseñada por el Banco Mundial, la cual consta de 5 pilares:

---

<sup>3</sup> Durán-Valverde, F. & International Labor Organization. (s. f.). El Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles. International Labor Organization. Recuperado 18 de octubre de 2023, de <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=55495>

- Pilar 0: Está dirigido específicamente a reducir la pobreza en la población envejeciente, proveyendo un nivel mínimo de protección, principalmente para aquellos que tuvieron un nivel de ingreso bajo durante sus años laborables y aquellos que participaron solo parcialmente en el mercado formal de trabajo. Este beneficio es considerado como “asistencia social” y, por lo general, es financiado por el gobierno.
- Pilar 1: Su objetivo es reemplazar una porción de los ingresos previos al retiro y mitigar los riesgos de miopía, bajo ingreso y falta de ahorro planificado que enfrentan los cotizantes. Por lo general, este pilar es público y se financia a través de un sistema de beneficio definido.
- Pilar 2: Este pilar suele ser privado y está financiado a través de cuentas de capitalización individual, al igual que el pilar 1, busca reemplazar una porción del ingreso y reducir el riesgo de miopía, pero también propicia el crecimiento de los mercados de inversiones y diversifica riesgos para el afiliado.
- Pilar 3: Este pilar suele ser privado, de capitalización individual y es voluntario. Por otro lado, corrige ciertas rigideces en el resto de los pilares, lo que permite al cotizante con mayor capacidad adquisitiva asegurar un mejor ingreso al retiro.
- Pilar 4: Este último pilar es no financiero y contempla el acceso a distintas formas de asistencia social que abarca desde acceso a servicios de salud, medicamentos y vivienda, hasta bonos de comida, bienes y servicios del hogar, por ejemplo, para el caso dominicano, Bono Luz y Bono Gas.

Tanto esta como otras estructuras de sistemas de pensiones son evaluados en base a los principios que responden al cumplimiento de su principal objetivo: **Garantizar la Protección Social**. Estos principios se pueden resumir como sigue:

- Un sistema universal y adecuado garantiza la seguridad social como un derecho humano sin discriminación.
- Un sistema *financiable* es asequible, está dentro de la capacidad financiera de los individuos y de la sociedad, y no desplaza otras necesidades sociales ni tiene consecuencias fiscales.
- Un sistema sostenible puede afrontar los costos de la seguridad social y garantiza esta capacidad en el futuro previsible, bajo supuestos razonables.
- Un sistema equitativo redistribuye ingresos de una manera consistente con las preferencias de la sociedad, sin gravar a los trabajadores o jubilados externos al sistema.

- Un sistema predecible provee beneficios establecidos por ley, no sujetos a discreción de los responsables. Incluyen ajustes salariales considerando intereses generados, variaciones en el nivel de precios y riesgos de longevidad.
- Un sistema sólido puede resistir *shocks* importantes, incluidos los de la volatilidad económica, demográfica y política.

## Marco conceptual del Banco Mundial.

Este marco fue diseñado como una guía para la reforma de cualquier sistema, no obstante, cada país constituye un caso particular y se debe realizar un diagnóstico exhaustivo del sistema heredado, así como un seguimiento adecuado durante el proceso de cambio.

En el caso dominicano, se deben considerar factores como la informalidad, la bancarización y la limitación de recursos que representan un peso importante considerando la universalidad que se propone como principio. En este mismo sentido, la resistencia de la estructura ante posibles cambios y las implicaciones que estos pudieran tener en las condiciones macroeconómicas son sin dudas desafíos inminentes ante cualquier reestructuración.

Para enfrentar las particularidades de cada país y cada sistema, el Banco Mundial desarrolló los siguientes pasos a modo de guía, que asisten la correcta evaluación e implementación de reforma hacia el modelo multipilar:

- 1- Evaluar las condiciones iniciales (sistema heredado, necesidades de reforma y coyuntura) para establecer la motivación y las posibles limitantes que pudiera enfrentar la implementación de opciones factibles.
- 2- Fijar objetivos centrales considerando las vulnerabilidades de distintos grupos.
- 3- Evaluar potenciales modalidades para una reforma basada en un modelo multipilar.
- 4- Evaluar la capacidad del nuevo sistema de mantener el cumplimiento de los principios y de propiciar el crecimiento.
- 5- Elegir un producto que se ajuste a las necesidades y condiciones de cada país.
- 6- Determinar perspectivas finales en términos de diseño.
- 7- Consideraciones particulares del proceso de reforma (condiciones políticas estables, credibilidad popular y capacidad suficiente para la implementación).

8- Por último, planificación estratégica y monitoreo de los indicadores y procesos de reforma.

## Entorno internacional.

En Europa, principalmente, los sistemas de seguridad social en los últimos 30 años han sufrido reformas sustanciales, esto debido principalmente a mejoras significativas en la esperanza de vida y la reducción considerable en la tasa de natalidad, lo que ha incrementado la tasa de dependencia<sup>4</sup>. Los sistemas heredados por muchos de estos países eran de reparto puro con unas tasas de reemplazo elevadas y beneficios generosos que se hicieron insostenibles con los cambios mencionados en los indicadores demográficos.

Las reformas en Europa han dado como resultado algunos de los mejores sistemas de pensiones del mundo, como los sistemas neerlandés e irlandés, que han logrado ejecutar el sistema multipilar trasladando parte de la carga fiscal a las tasas de contribución y proporcionando una red de seguridad que beneficia a toda la población.

En el caso de Latinoamérica, estas reformas siguen en proceso. En países como Chile, Bolivia, México y República Dominicana hemos migrado hacia sistemas de capitalización individual a partir de los 80's (en nuestro caso 2003), previendo posibles cambios en la composición demográfica, y con miras a mejorar la sostenibilidad financiera. Actualmente algunos de estos países están en proceso de reforma para adaptarse a un modelo multipilar; Uruguay y Costa Rica ya alcanzaron este punto.

---

<sup>4</sup> Este índice demográfico se obtiene al dividir la cantidad de personas en edad de retiro entre el total de Población en Edad de Trabajar (PET), haciendo referencia al porcentaje de la población envejeciente que depende de la población activa.

**Tabla 1:** Estructura multipilar de los sistemas de pensiones

País	Resumen por Pilar				
	Pilar 0	Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3	Pilar 4
<b>Bolivia</b>	Universal no contributivo	CD	-	-	Si
<b>Costa Rica</b>	Focalizado no contributivo	CD	CD	Si	Si
<b>Uruguay</b>	Focalizado no contributivo	BD	CD	Si	Si
<b>Netherlands</b>	Universal contributivo	Mixto	-	Si	Si
<b>Alemania</b>	-	BD	-	Si	Si
<b>Islandia</b>	Focalizado no contributivo	CD	-	Si	Si
<b>México</b>	Focalizado no contributivo	CD	-	Si	Si
<b>Chile</b>	Focalizado no contributivo	CD	-	Si	Si
<b>Rep. Dom.</b>	Focalizado no contributivo	CD	-	Si	Si

BD: Beneficio Definido

CD: Contribución Definida

Fuente: Elaboración propia, datos de la OECD y la IOPS.

A pesar de que nuestro sistema actual no fue diseñado a priori como un modelo multipilar, sino más bien un sistema de capitalización individual que contempla programas solidarios redistributivos, el Sistema Dominicano de Pensiones cumple con casi todos los pilares que define la metodología del Banco Mundial (ver Tabla 1). Esto nos da una idea de cómo nos encontramos con respecto a otros países, en términos de lograr un sistema inclusivo y amplio que sea resiliente a los cambios naturales que sufre la composición de la población a través del tiempo.

En conclusión, los retos que enfrenta una sociedad moderna considerando las transiciones demográficas, confirman la necesidad de mejores sistemas de seguridad social. Estos sistemas deben garantizar un ingreso estable durante la vejez, y a la vez favorecer la inclusión de ciertos grupos sociales como los trabajadores por cuenta propia y los envejecientes en estado de pobreza que no lograron insertarse en el mercado laboral formal. Esta necesidad está moviendo los países a adoptar sistemas que abarquen distintas aristas, mejorando la cobertura y la estabilidad de estos. El modelo multipilar es sin duda una opción a considerar, ya que no solo permite la inclusión de nuevos grupos sino que también aborda de diversas formas esa universalidad como una prioridad para toda la ciudadanía, especialmente considerando que la seguridad social es un derecho constitucional.



## Referencias bibliográficas

The World Bank Pension Conceptual Framework. (s. f.). The World Bank. Recuperado 24 de octubre de 2023, de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/389011468314712045/pdf/457280BRI0Box31Concept1Sept20081pdf.pdf>

Durán-Valverde, F. & International Labor Organization. (s. f.). El Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles. International Labor Organization. Recuperado 18 de octubre de 2023, de <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=55495>

Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). Old-Age income support in the 21st century. <https://doi.org/10.1596/0-8213-6040-x>