

# El Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles



Oficina  
Internacional  
del Trabajo

Nota Informativa sobre la Protección Social para Todos

EL presente resumen de políticas tiene como objetivo presentar un conjunto de principios, conceptos, herramientas y orientaciones para el diseño y reforma de los sistemas de pensiones, de conformidad con los principios de la OIT y las mejores prácticas internacionales.

## Introducción

Desde su fundación en 1919, la OIT ha cumplido una función fundamental a nivel mundial en el desarrollo de sistemas de seguridad social, incluidos los sistemas de pensiones. La contribución de la OIT en este contexto se articula en torno a tres ejes principales.

En primer lugar, a lo largo de casi 100 años, la OIT ha elaborado un conjunto de instrumentos normativos relacionados con los sistemas de seguridad social, consagrados en Convenios y Recomendaciones internacionales que abarcan todos los ámbitos de la seguridad social, incluidos los sistemas de pensiones. Dichas normas son objeto del acuerdo tripartito entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, y constituyen una guía en términos de principios tanto para el diseño de políticas como para la implementación de los sistemas de seguridad social. A nivel mundial, la mayoría de los países con sistemas de seguridad social más avanzados, incluyendo países en desarrollo, han ratificado y adoptado los Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre la seguridad social. Esto refleja la importancia crítica de las normas en el diseño y la reforma de los sistemas de pensiones.

En segundo lugar, la OIT ha desempeñado un papel destacado en el desarrollo de instrumentos cuantitativos, actuariales, financieros y económicos para la evaluación de los sistemas de pensiones. Prácticamente en todos los países el marco metodológico de la OIT es aceptado como una práctica óptima.

El tercer eje de contribución de la OIT al desarrollo de los sistemas de pensiones se refiere a la prestación continua de servicios de asistencia técnica. La mayoría de los sistemas de pensiones que existen en el mundo han sido diseñados con la asistencia técnica de la OIT. Una característica fundamental de la OIT es su compromiso con apoyar a los países en sus esfuerzos por construir tales sistemas a través del diálogo social. Este es un elemento que distingue la labor de la OIT del de otras organizaciones internacionales.

Hoy en día, prácticamente todos los países cuentan con sistemas públicos de pensiones. Su objetivo principal es

garantizar la seguridad de los ingresos de los adultos mayores, prevenir la pobreza y reducir la desigualdad en la vejez. En muchos países, el derecho a la seguridad social está consagrado en la legislación nacional y en la Constitución: es un derecho de todos los ciudadanos. El objetivo de los países es proporcionar una cobertura universal de pensiones que incluya niveles adecuados de prestaciones. Esto se logra normalmente mediante un sistema público de pensiones que comprende prestaciones contributivas y no contributivas, tal como se reconoce en la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, núm. 202, adoptada por unanimidad en 2012 por los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores. La protección social universal para los adultos mayores forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, en particular del ODS 1.3, que insta a implementar sistemas nacionales de protección social para todos, incluidos los pisos, con especial atención a los pobres y los vulnerables.

## Los principios de la OIT como punto de partida para diseñar y reformar los sistemas de pensiones

Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores han forjado un consenso internacional sobre los objetivos, las funciones y los principios para el diseño apropiado de los sistemas de pensiones. Éstos se plasman en las normas internacionales de la seguridad social.

**Principio 1: Universalidad.** La seguridad social es un derecho humano, que se entiende en términos prácticos como la necesidad de garantizar la protección universal sin excluir a nadie. El principio de universalidad está consagrado en la Constitución de la OIT y en su conjunto de normas, así como en diversos instrumentos de las Naciones Unidas, incluida la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece en su artículo 22 que *«toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social»*.

**Principio 2: Solidaridad social y financiación colectiva.** La solidaridad social y la solidaridad en la financiación ocupan un lugar central en la seguridad social y, por lo tanto, en las normas y en el accionar de la OIT. A diferencia de los regímenes de pensiones privados basados en cuentas de ahorro individuales, los mecanismos de protección financiados colectivamente generan efectos redistributivos y no transfieren los riesgos financieros y del mercado laboral a los individuos.

### **Principio 3: Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones.**

Este principio se refiere al derecho de los individuos a beneficios definidos, prescritos por ley. El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y el Convenio sobre prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, 1967 (núm. 128) prevén la garantía de los ingresos para las personas que hayan alcanzado la edad de jubilación, mediante: i) pensiones contributivas vinculadas con los ingresos (que garanticen niveles mínimos de prestaciones, o tasas de reemplazo correspondientes a una proporción prescrita de los ingresos percibidos antes del retiro, en particular para aquellos de menores ingresos); o ii) pensiones de cuantía fija (en su mayoría basadas en la residencia y financiadas mediante el presupuesto general) o pensiones sujetas a la comprobación de ingresos. En dichas normas se establece que los regímenes con prestaciones vinculadas con los ingresos, por ejemplo, deben proporcionar pagos periódicos de al menos el 40 por ciento (convenio núm. 102) o el 45 por ciento (Convenio núm. 128) del salario de referencia tras completar 30 años de cotización o de empleo. Estas normas también exigen que las pensiones se ajusten periódicamente cuando se produzcan cambios sustanciales notables en el costo de la vida o en el nivel general de ingresos.

### **Principio 4: Responsabilidad general y primordial del Estado.**

Se refiere a la obligación del Estado, como garante general de la protección social, de garantizar la «sostenibilidad financiera, fiscal y económica» del sistema nacional de protección social «teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad», mediante la recaudación y asignación de los recursos necesarios con miras a garantizar efectivamente la protección garantizada por la legislación nacional (Recomendación núm. 202).

### **Principio 5: No discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales.**

Con el fin de garantizar la igualdad de género, el diseño de los sistemas de pensiones debe tener en cuenta la solidaridad entre hombres y mujeres, adoptando mecanismos de financiamiento, condiciones de elegibilidad y las condiciones en que son brindadas las prestaciones que permitan contrarrestar las desigualdades entre hombres y mujeres que se deriven del mercado laboral o causadas por la interrupción de las trayectorias laborales de las mujeres como consecuencia de sus funciones reproductivas o de sus responsabilidades de cuidado (Recomendación núm. 202).

### **Principio 6: Sostenibilidad financiera, fiscal y económica.**

La sostenibilidad se refiere a la capacidad actual y futura de la economía de afrontar los costos de la seguridad social. Garantizar la sostenibilidad es un desafío permanente para el Estado en el ejercicio de su responsabilidad general y primordial de garantizar sistemas de protección social funcionales e integrales. Ello exige la adopción de todas las medidas necesarias, incluida en su caso la realización periódica de estudios actuariales y la introducción de reformas paramétricas menores para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones. De

conformidad con la recomendación núm. 202, el Estado también es responsable de garantizar la sostenibilidad de los sistemas nacionales de seguridad social en respuesta al cambio demográfico, entre otros factores.

### **Principio 7: Gestión y administración financieras transparentes y sólidas.**

El principio se refiere a la necesidad que tiene el sistema de una buena gobernanza, en particular en materia de financiamiento, gestión y administración, para garantizar el cumplimiento con los marcos jurídicos y reglamentarios (Convenio núm. 102 y Recomendación núm. 202).

### **Principio 8: Participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas.**

El principio reconoce la necesidad de garantizar el diálogo social y la representación de las personas protegidas en los órganos de gobernanza de la seguridad social. El principio de la gestión participativa de los sistemas de seguridad social está establecido desde hace mucho tiempo en las normas internacionales de seguridad social, concretamente en el párrafo 1 del artículo 72 del Convenio núm. 102, que estipula que «cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas.»

## **Principales funciones de los sistemas de pensiones**

A lo largo de la historia de la seguridad social, los regímenes públicos de pensiones han demostrado ser el instrumento más eficaz para garantizar la seguridad de los ingresos de los adultos mayores, prevenir la pobreza y reducir la desigualdad. En efecto, los regímenes de pensiones de la seguridad social, complementados en su caso con disposiciones para el financiamiento vía impuestos, son los más adecuados para garantizar niveles de prestaciones adecuados y suavizar el consumo a lo largo de toda la vida del individuo, generalmente a través de la solidaridad social e intergeneracional y de las cotizaciones de los empleadores y los trabajadores.

A través de los sistemas de pensiones, los individuos perciben un ingreso (un pago periódico regular) cuando han alcanzado la edad de jubilación y ya no están percibiendo un ingreso estable. Los sistemas de pensiones difieren de un país a otro, pero por lo general se componen de regímenes para diferentes categorías de personas, desde las pensiones sociales básicas para las personas de bajos ingresos hasta el ahorro voluntario complementario para las personas de mayores ingresos.

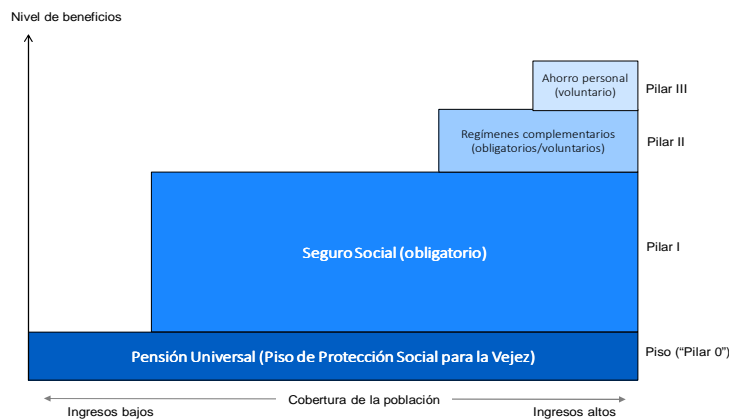
## El Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT

El concepto de Sistema Multipilar de Pensiones tiene como idea principal la posibilidad de combinar un conjunto de instrumentos de protección social, cada uno de los cuales

desempeña una o más funciones, para garantizar toda la gama de objetivos de un sistema nacional de pensiones.

El diagrama a continuación ilustra los principales componentes del modelo Multipilar basado en los principios de la OIT descritos en la sección anterior.

### Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT



**Pilar 0 o Piso de Protección Social en Pensiones.** Su objetivo es establecer un piso de protección social para los adultos mayores. Este pilar se suele proporcionar a través de un régimen de pensiones no contributivas. Se financia con cargo al presupuesto general (financiamiento vía impuestos). La universalidad de la cobertura puede lograrse a través de un régimen universal no contributivo o mediante una combinación de seguro social y un régimen de pensiones sujeto a la comprobación de ingresos o a la comprobación de la existencia de otra pensión. Independientemente del diseño específico del Pilar 0, éste debe garantizar un nivel mínimo de ingresos, con niveles adecuados de prestaciones, para lograr una vida decente y digna. La creación de un piso de protección social para los adultos mayores representa una de las prioridades más importantes de los países en desarrollo que presentan altos niveles de informalidad y pobreza, y la extensión de la cobertura contributiva podría requerir décadas para realizarse. Junto con la protección de la salud, el Pilar 0 debe garantizar como mínimo que todos los adultos mayores que lo necesiten tengan acceso a la atención básica de la salud y a la seguridad básica de ingresos, las que juntas garantizan el acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como indispensables a nivel nacional.

**Pilar I o Pilar de Seguro Social.** Sigue el diseño típico de los sistemas de pensiones de la seguridad social, obligatorio y de beneficios definidos, financiados mediante las cotizaciones de los empleadores y los trabajadores. Su objetivo es proporcionar mayores niveles de beneficios de pensión para mantener el nivel de vida después de la jubilación. Debe prever al menos una pensión mínima del 40 por ciento de los ingresos

asegurados previos de la jubilación con 30 años de cotizaciones, así como una prestación mínima reducida/ajustada para quienes hayan cotizado durante al menos 15 años.

Para garantizar la sostenibilidad se requiere una buena gobernanza general y financiera, así como la aplicación, en caso necesario, de sucesivas reformas paramétricas.

Los Pilares 0 y I representan los componentes fundamentales de todo sistema de pensiones de la seguridad social.

Los países están desarrollando importantes innovaciones para adaptar el Pilar I con el fin de dar cobertura a las personas que aún no están protegidas, incluidas las personas que trabajan en la economía informal, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores en formas atípicas de empleo.

**Pilar II o Pilar Complementario.** No todos los países necesitan establecer este pilar. Se trata de un componente contributivo complementario, voluntario u obligatorio, basado en el empleo, con carácter ocupacional o no ocupacional, de beneficios definidos o de contribución definida, generalmente financiado con las cotizaciones de los empleadores y administrado de forma privada, con el fin de complementar las prestaciones de los dos pilares anteriores. Su operación requiere un alto nivel de compromiso por parte del Estado, en particular en lo que respecta a su adecuada regulación y supervisión.

**Pilar III o Pilar del Ahorro Personal Voluntario.** El Pilar III también es complementario, compuesto por un conjunto de planes privados de pensiones y voluntarios,

dirigido a los grupos que poseen la capacidad económica para realizar ahorros personales adicionales, generalmente administrados por administradores privados de pensiones bajo el principio de competencia del mercado y condicionado a la regulación gubernamental.

La experiencia internacional ha demostrado que los regímenes de pensiones basados en cuentas individuales, como los que se aplican habitualmente en los Pilares II y III, conllevan muchos riesgos – macroeconómicos, financieros y demográficos – para las personas y son incapaces de garantizar los principios de la seguridad social. Por lo tanto, la política de la OIT es que tales sistemas, aunque puedan ser adoptados por los países para complementar las pensiones de la seguridad social dispuestas en los Pilares I y II, no deben en modo alguno intentar reemplazarlas.

En conclusión, el modelo multipilar de pensiones que se expone en la presente nota informativa reúne, por un lado, los principios de la seguridad social acordados por los gobiernos, empleadores y trabajadores y, por otro, la amplia experiencia práctica y los conocimientos desarrollados mediante la labor de la OIT a lo largo de varias décadas.

## Referencias

- *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*
- *Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, 1967 (núm. 128)*
- Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, 1967 (núm. 131)
- Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)

## Bibliografía

Cartilla de Pensiones de la OIT, en línea. Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=63>

Cichon, M.; Scholz, W.; van Meerendonk, A.; Hagemeyer, K.; Bertranou, F.; Plamondon, P. 2004. *Financiación de la protección social* (se cita la edición original en inglés publicada por la Oficina Internacional del Trabajo y Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, bajo el título «Financing Social Protection»). Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=8030>.

Gillion, C., Turner, J.A., Bailey, C., Latulippe, D. (eds.), 2000. *Pensiones de seguridad social. Desarrollo y reforma* (se cita la edición original publicada por la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, bajo el título «Social security pensions: development and reform»).

Iyer, S. 1999. Actuarial mathematics of social security pensions (Oficina Internacional del Trabajo y Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra). Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=778>.

OIT. 2018. *Modelo de pensiones de la OIT. Una guía técnica* (Ginebra). Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55195>.

—. 2017. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Ginebra). Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?resource.ressourceid=54887>.

—. 2017. *Building social protection systems: International standards and human rights instruments* (Ginebra). Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=54434>.

La nota informativa ha sido elaborada por Fabio Durán-Valverde, Jefe de Finanzas Públicas, Servicios Actuariales y Estadísticos de la OIT, con las aportaciones de Isabel Ortiz, Karuna Pal, Christina Behrendt, Kroum Markov y Victoria Giroud, de la Organización Internacional del Trabajo.

La editora de la serie es Isabel Ortiz, Directora del Departamento de Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Para obtener más información, póngase en contacto con: [socpro@ilo.org](mailto:socpro@ilo.org).

Oficina Internacional del Trabajo, 4, route des Morillons, 1211 Ginebra 22, Suiza

Visite nuestros sitios Web: [www.social-protection.org](http://www.social-protection.org) y [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

