

## **Los sistemas de seguridad social en el mundo: Revisión de algunos casos seleccionados**

### **1. Introducción**

Cada sistema de pensiones existente en el mundo presenta una estructura singular. En efecto, en cada país, no sólo se observan diferentes arreglos institucionales, sino también distintas características de funcionamiento, regímenes y prestaciones otorgadas.

En el marco de esta heterogeneidad a nivel internacional, una forma de habitual de caracterizar a los sistemas se apoya en la importancia de diferentes pilares, establecidos en el trabajo de Holzmann y Hinz (2005). De acuerdo a este trabajo, los sistemas jubilatorios deberían tener la mayor cantidad posible de cinco componentes cada uno de los cuales están referidos principalmente a los requerimientos de acceso a pensiones, regímenes de acumulación, orientación de las prestaciones y las políticas. A cada uno de estos componentes los autores les llaman pilares, y son los que atendiendo a este planteo, determinan la composición de los distintos sistemas de pensiones.

El presente informe se propone elaborar una breve reseña de la estructura de siete sistemas de seguridad social a nivel internacional. Cuatro de estos sistemas son regionales – Chile, Argentina, Brasil y México – y tres nórdicos – Noruega, Finlandia y Suecia – usualmente considerados como ejemplo a nivel internacional. Se busca precisar qué componentes de los pilares planteados por Holzmann y Hinz (2005) presenta cada sistema, a la vez de exponer algunos datos sobre la cobertura de los regímenes en distintas poblaciones y el gasto en pensiones en que cada país incurre. En siguientes informes, se complementará la revisión de sistemas a nivel internacional incluyendo otros países.

La selección de países para este trabajo se justifica, por un lado, en que los países de la región pueden presentar un contexto similar al de Uruguay dadas las características estructurales de sus economías, demográficas y del mercado laboral. Por otro lado, los países nórdicos, como fue mencionado anteriormente, aparecen con frecuencia en la literatura como ejemplos destacados por el desarrollo del estado de bienestar y de las redes de protección social.

Más allá de la riqueza en sí misma de la revisión de sistemas a nivel internacional, analizar las estructuras y el funcionamiento de los sistemas de pensiones en otros países puede ser un insumo valioso a la hora de pensar o diseñar mejoras para el sistema de seguridad social uruguayo, dado que ofrece información para un análisis comparado. Esto se acentúa aún

más en un año en donde se está discutiendo una reforma integral al sistema de seguridad social en Uruguay, la cual se espera que se apruebe en el corriente período de gobierno.

## **2. La estructura de pilares de un sistema de pensiones**

Holzmann y Hinz (2005) afirman que los sistemas de pensiones pueden describirse como una estructura de múltiples pilares, lo que tiene importantes ventajas al momento de pensar en el diseño de un sistema jubilatorio. En esta línea, dichos autores plantean que los sistemas deberían presentar una estructura que consista en alguna combinación de uno o más de los cinco pilares que serán detallados a continuación.

**El primero de ellos es el llamado pilar 0 y se orienta a abordar los objetivos de pobreza** de los países, por lo que se compone de una pensión no contributiva. Básicamente, este pilar se basa en el otorgamiento de una prestación bajo las únicas condiciones de edad y residencia, lo que provee de un mínimo nivel de protección a todos los adultos mayores de cada país, principalmente, a aquellos con bajos ingresos o trabajadores informales.

**El siguiente pilar, denominado pilar 1, refiere al componente contributivo del sistema de pensiones.** En este caso, el ingreso por pensión de un individuo depende del ingreso que haya tenido en su etapa de cotizante y el pilar tiene como objetivo principal reemplazar parte de dichos ingresos. Este pilar es usualmente público, obligatorio y basado en un esquema de reparto.

Seguidamente, **el pilar 2 también refiere al componente contributivo, pero bajo un régimen cuentas de ahorro individual** que pueden presentar variadas características. Al igual que el pilar 1, es de cotización obligatoria, pero en este caso involucra un esquema de contribuciones definidas en lugar de beneficios definidos.

**El pilar 3 consiste en arreglos flexibles y voluntarios,** buscando compensar las rigideces de los demás pilares. Estos arreglos, que pueden ser de beneficio o de contribución definida, comprenden ahorros individuales para la jubilación, invalidez o muerte, así como planes financiados por los empleadores.

**Por último, el pilar 4 refiere a la política social, particularmente a distintas formas de apoyo informal, tanto intrafamiliar como intergeneracional,** que pueden ser de naturaleza financiera o no. En este último pilar se incluye, por ejemplo, el acceso a la salud o a la vivienda para los adultos mayores. Las políticas incluidas en este pilar no serán revisadas en este trabajo porque requeriría un análisis institucional de cada país que excede el objetivo del presente informe.

Holzmann y Hinz (2005) argumentan que es deseable que el diseño de un sistema de pensiones incluya la mayor cantidad posible de los elementos descritos en cada uno de los pilares, dado que permitiría alcanzar un ingreso jubilatorio más eficiente y eficaz.

Naturalmente, cuáles pilares se incorporarán en el sistema y de que forma, dependerá de las preferencias de los países y del nivel de incidencia de los costos de transición.

De acuerdo con Holzmann (2013), para el año 2011 la cantidad de países que contaban con un pilar 0 en el diseño de su sistema de pensiones era 67, aproximadamente el doble de la cantidad que lo tenía en la década de 1980. El pilar 2 también muestra una tendencia creciente entre estos años, y pasa de 5 a 34 países que incluyen los componentes de este pilar en su estructura. Por su parte, el primer pilar muestra en 2011 respecto a 30 años atrás una tendencia estable, pasando de 157 países que lo incluían a 155 en esta fecha.

### **3. Revisión de algunos sistemas regionales**

Teniendo en cuenta el marco anterior, en lo que sigue del informe se revisan de forma breve las características principales de 7 sistemas de seguridad social a nivel internacional. En esta sección se describen los cuatro sistemas regionales seleccionados.

#### **3.1 El sistema chileno**

De acuerdo con OECD (2019b) el sistema de pensiones chileno cuenta en primer lugar con un componente redistributivo no contributivo, similar a lo descrito para el pilar 0 mencionado anteriormente, pero donde las prestaciones no son universales. Se adiciona a este pilar, otro basado en cuentas de ahorro individual obligatorio, asociado al pilar 2, y un tercer componente de ahorro previsional voluntario que quedaría clasificado en el pilar 3.

Chile cuenta con dos pensiones no contributivas, la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV) y el Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV) para individuos sin ingresos y de bajos ingresos respectivamente. Para acceder a dichas prestaciones, el individuo debe cumplir, además de las condiciones de edad y residencia, ciertas condiciones de ingresos, dado que ambas pensiones requieren previa comprobación de recursos. Por esta última característica es que ambas pensiones otorgadas por el sistema chileno no se encuentran enteramente dentro del pilar 0, aunque tienen la misma finalidad que las incluidas allí, vinculadas principalmente a evitar o reducir la incidencia de la pobreza en adultos mayores.

En lo que respecta al pilar 2, el sistema chileno presenta un esquema de contribución definida, donde los aportes de los individuos se capitalizan en cuentas de ahorro individual. Al momento de la jubilación, cada individuo puede elegir entre cuatro opciones de pago distintas a ser otorgadas por su Administradora de Fondos de Pensiones. Se puede optar entre comprar una renta vitalicia inmediata, obtener un ingreso temporal con una renta vitalicia diferida, realizar un retiro programado o realizar la primera y la tercera opción de forma simultánea.

En el año 2008 se fortaleció el componente voluntario clasificado dentro del pilar 3, denominado Ahorro Previsional Voluntario (APV), mediante la introducción de un componente colectivo y el APV para la clase media. El objetivo de esta modificación fue introducir al pilar contributivo a los sectores de ingresos medios y bajos. En este

componente del sistema, las empresas tienen la opción de contratar a sus empleados un plan de ahorro voluntario frente a alguna institución autorizada para proveer pensiones (Bentancor, 2020).

De acuerdo con Arenas de Mesa (2019), la cobertura efectiva entre la población activa del sistema de pensiones chileno era de 63,4% en 2017, guarismo que se encuentra por encima del promedio ponderado para América Latina ubicado en 45,3%. Por su parte, la cobertura de pasivos del sistema de pensiones, definida para los individuos con 65 años o más, se ubicaba a 2017 en 87,0%. En este año la cobertura de pasivos contributiva era de 66,9%, mientras que la no contributiva era de 20,0%.

En cuanto al gasto en el sistema, de acuerdo con OECD (2019a), el gasto privado en pensiones era de 1,4% del producto, mientras que el gasto público en beneficios a la vejez y por sobrevivencia ascendía en 2015 a 2,9% del PIB chileno. Si se considera el total del gasto público en el sistema de pensiones, este alcanzaba en 2015 a 5,1% del PIB, pero se proyecta que decrezca a 2050 y se ubique en el entorno del 4,2% del producto.

### **3.2 El sistema argentino**

Según OECD (2019b) el sistema argentino presenta dos componentes principales. El primero de ellos es un componente no contributivo en donde se otorgan pensiones por vejez con similitud a los componentes del pilar 0, aunque con previa comprobación de recursos. El segundo componente refiere al pilar 1, correspondiente a un sistema de reparto, que además cuenta con una pensión adicional como “seguro social”.

En relación al pilar 0, Argentina cuenta con una pensión no contributiva por vejez. Esta prestación se otorga a individuos de 70 o más años de edad que no cuenten con cobertura previsional ni sean beneficiarios de otra prestación no contributiva, además de no poseer bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia. Al igual que en el caso chileno, no es una prestación universal, dado que además de requisitos de edad y residencia, se requiere cumplir requisitos referidos al ingreso.

A partir de 2008 Argentina elimina por completo el régimen de capitalización individual introducido en 1994 y los afiliados quedan comprendidos dentro del sistema de reparto (Bertranou et al., 2011). Así, actualmente rige en el país un sistema de solidaridad intergeneracional, obligatorio para todos los trabajadores formales, clasificado dentro del pilar 1. Además de esto, Argentina también cuenta con una pensión para el adulto mayor que se otorga a quienes no cuentan con ninguna jubilación o pensión. Esta prestación se considera como adicional o complementaria a las otorgadas en el marco del pilar 1 dado que según OECD (2019b), para ser beneficiario se requiere haber alcanzado la cantidad mínima de años de edad y servicios como para configurar causal jubilatorio común.

Es importante mencionar que, como mencionan Cetrángolo y Grushka (2020) el sistema argentino no tiene una institucionalidad claramente definida. Si bien cuenta con un eje principal, el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el país cuenta con una

multiplicidad de regímenes para poblaciones específicas. De hecho, de acuerdo con estos autores, en la práctica existen más de 120 regímenes jubilatorios independientes.

En cuanto a la cobertura del sistema de pensiones, Arenas de Mesa (2019) encuentra que la cobertura efectiva entre activos alcanzaba el 56,2% en 2017, mientras que la cobertura total de individuos pasivos era del 92,5%. Ambos porcentajes se encuentran por encima del promedio regional. Si se desglosa la cobertura de pasivos, se encuentra que si bien Argentina presenta la cobertura de pasivos contributiva más alta de la región, ubicándose en 92,4% en 2017, es el país con menor cobertura no contributiva de pasivos, la que ascendía sólo al 0,1% en el mismo año.

De acuerdo con OECD (2019a) el gasto público en pensiones del gobierno argentino alcanzaba en 2015-2016 a aproximadamente 7,8% del producto del país, promedio inferior al de los países de la OCDE que se ubica en 8,8% del producto. A 2050 se espera que este gasto se incremente en 2,6 puntos porcentuales del producto, alcanzando así al 10,4% del PIB.

### **3.3 El sistema brasileño**

Brasil cuenta con un sistema fuertemente apoyado en el pilar 1, en donde los subsistemas se dividen de acuerdo a si los trabajadores se encuentran en el sector privado o el público (OECD, 2019b). Este sistema se complementa con un régimen de pensión complementaria que corresponde al pilar 3. Además de estos componentes, el país ofrece una prestación a adultos mayores y discapacitados sobre la base de una comprobación de recursos, similar al pilar 0.

El sistema Regime Geral de Previdência Social cubre a la fuerza de trabajo inserta en el sector privado (independientes y dependientes), bajo un régimen de reparto con contribuciones obligatorias definidas y un esquema semi-contributivo para algunos pequeños agricultores y trabajadores rurales (Paiva, L. H., 2016). Por su parte, el Regimes Próprios de Previdência Social cubre a los trabajadores civiles en más 2.400 subsistemas diferentes, los que en su mayoría son de reparto. Cabe destacar que estos últimos regímenes son administrados en algunos casos por el gobierno federal, en otros por los estados y también por las municipalidades.

El Regime de Previdência Complementar incluye planes de pensión manejados por privados en un sistema de cuentas de ahorro individual. La afiliación a este régimen complementario es voluntaria y no se encuentra relacionada con los sistemas de pensión públicos antes mencionados. Al igual que en los demás sistemas de capitalización individual, el beneficio al momento del retiro será calculado en función de las reservas acumuladas en cada cuenta, pero la forma de pago dependerá de si el individuo se encuentra inserto en una Entidad de Pensiones Privadas Cerradas (que ofrecen planes de beneficios) o en una Entidad de Pensiones Privadas Abiertas (que ofrecen pago de renta vitalicia o pago por única vez).

Por otra parte, el Instituto Nacional do Seguro Social ofrece a los individuos más pobres y discapacitados una prestación no contributiva paga a partir de los 65 años de edad,

denominada Beneficio de Prestación Continua o BPC. Esta prestación se otorga luego de una comprobación de recursos a los adultos mayores y es de monto fijo equivalente a un salario mínimo. Nuevamente, al no ser una prestación universal, este programa no cuenta con todos los requisitos para ser clasificada dentro del pilar 0, sin embargo, los objetivos de la política son los mismos que los buscados en las prestaciones que entran dentro de dicho pilar.

La cobertura efectiva de activos del sistema de pensiones brasilero se encuentra por encima del promedio regional y se situaba en 58,0% en 2017, porcentaje similar al del sistema argentino. Asimismo, la cobertura de pasivos del sistema también es superior al promedio regional, alcanzando el 86,9% en el mismo año. Analizando el detalle de este porcentaje, se tiene que la cobertura de pasivos contributiva era en 2017 del 75,7% mientras que la no contributiva se ubicaba en 11,5%.

Dentro de los países revisados de la región latinoamericana, Brasil es el país que tiene el mayor gasto público en pensiones. Según OECD (2019) este ascendía a 9,1 puntos del producto aproximadamente en 2015-2016, y se espera que crezca hasta alcanzar un 16,8% del producto en el año 2050, la segunda proyección más alta incluyendo los países de la OCDE y el G20 luego de Italia. En cuanto al gasto privado, las contribuciones recibidas por los planes y productos del Regime de Previdência Complementar ascendía en 2015 a 2,0% del PIB, ratio que se ha mantenido estable, alcanzando el 2,2% en el 2020 (ME, 2021).

### **3.4 El sistema mexicano**

De acuerdo con OECD (2019b), México cuenta con un sistema obligatorio de contribución definida con pensión garantizada, donde los organismos que cubren a la mayoría de los trabajadores privados y públicos operan a través de cuentas individuales de capitalización, correspondientes al pilar 2. Además, el país presenta en su sistema un fuerte componente del pilar 0 de prestaciones universales no contributivas.

Con respecto a esto último, en el año 2019 se crea en este país una pensión denominada Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que reemplaza un programa similar anterior. Bajo requisitos de edad y residencia, todas aquellas personas indígenas mayores de 65 años y no indígenas mayores de 68 tienen derecho a ser beneficiarias del programa, en el cual se entrega un monto fijo con frecuencia bimestral. Esta pensión universal no contributiva cumple con todas las condiciones mencionadas de la instauración de un pilar 0 en el sistema.

Por otra parte, excluyendo del análisis al Instituto de la Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas que no trabaja con cuentas de ahorro individual, tanto el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) como el Instituto de la Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE) se encuentran insertos en el pilar 2. Estos institutos, para los trabajadores privados y públicos respectivamente, operan con cuentas de ahorro individual que son gestionadas por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES). Al momento de jubilarse, los individuos tienen la opción de optar entre recibir una renta vitalicia o retiros programados (Valencia et al., 2013).



México presenta una cobertura efectiva de su sistema de pensiones entre los activos que era de 36,3% en 2017, 9 puntos porcentuales por debajo del promedio de América Latina. En contraste, el país presenta una cobertura de pasivos relativamente alta entre la región, la que se ubicaba en 81,6% en el mismo año. A este porcentaje lo empuja primordialmente la cobertura de pasivos no contributiva, ubicada en 58,4% –casi 36 puntos porcentuales por encima del promedio regional –, mientras que la cobertura contributiva es de 29,7% (Arenas de Mesa, 2019).

El gasto público en pensiones del gobierno mexicano representaba aproximadamente un 1,8% del producto en 2015-2016. Este gasto se proyecta con una tendencia creciente y se espera que se ubique en 3% para el año 2050 (OCDE, 2019a). Sin embargo, al igual que ocurre con la cobertura de este sistema, se estima que este porcentaje es actualmente superior al estimado dadas las recientes introducciones de nuevos programas al sistema.

## **4. Algunos sistemas paradigmáticos en el mundo (países escandinavos)**

### **4.1 El sistema de pensiones en Noruega**

El sistema de pensiones noruego presenta, por un lado, una pensión con comprobación de recursos para algunos individuos, similar al pilar 0 con la diferencia de que no es una pensión universal. Por otro lado, cuenta con una pensión con bajos requerimientos de acceso que consta de tres distintas partes, donde la parte estatal presenta un régimen de solidaridad intergeneracional, correspondiente al pilar 1. En cuanto a las otras dos partes, la correspondiente a los empleados es voluntaria y podría clasificarse en el pilar 3, mientras que la de los empleadores es obligatoria y no puede ser clasificada dentro de ningún pilar dado que presentan variadas características<sup>1</sup>.

La pensión de los ciudadanos noruegos que cuenten con los requisitos de acceso se conforma por tres componentes. En un primer lugar se encuentran los ahorros privados voluntarios de cada individuo, enmarcados en el pilar 3, para los que una variedad de planes y productos se encuentran disponibles a elección de cada trabajador. En segundo lugar, se encuentra la pensión obligatoria de los empleadores donde, al igual que en el caso anterior, los esquemas de pensión varían entre esquemas de contribución o de beneficio definido. Por último, la pensión cuenta con un componente estatal, donde existe un régimen de reparto y el estado otorga una pensión mensual a los ciudadanos beneficiarios, la cual también se podría subdividir en tres componentes distintos, una pensión base y dos suplementos.

Para los ciudadanos que no alcancen a calificar como beneficiarios de la pensión estatal o de alguno de los suplementos mencionados, Noruega prevé una pensión mínima para con

---

<sup>1</sup> Dentro de la pensión correspondiente a los empleadores es voluntaria la contratación de un Plan Contractual de Jubilación Anticipada (AFP) enmarcada en acuerdos colectivos. Los beneficiarios de la AFP tienen derecho a recibir un complemento de pensión vitalicio.

el objetivo de reducir la pobreza en la vejez, objetivo del pilar 0. Esta prestación, sin embargo, no es universal, puesto que para ser beneficiario se requiere una comprobación de recursos. Además de este requerimiento de ingresos, sólo se establecen requisitos adicionales de edad y residencia.

De acuerdo con OECD (2019a), la cobertura de los planes de pensiones financiados y privados como porcentaje de la población en edad de trabajar alcanza para el sistema noruego el 57,9% correspondientes al componente obligatorio y al 23,1% cuando se considera el componente voluntario personal. No se cuenta con datos para el componente voluntario de los empleadores (OECD, 2019a). Si se analiza la cobertura efectiva en personas mayores, el porcentaje de personas por encima de la edad de pensión que reciben alguna es del total del 100% (ILO, 2017).

Por otra parte, el mismo documento estima que el gasto público en beneficios por vejez y sobrevivencia del gobierno noruego se ubicaba en 6,6% del PIB en los años 2015-2016, a la vez que el gasto privado relacionado con beneficios de pensión era del 1% del producto. En cuanto a las proyecciones del gasto público total en pensiones, estas representaban aproximadamente un 10,7% del PIB en 2015-2016 y se espera que crezcan hasta alcanzar un 12% del producto en el año 2050.

#### **4.2 El sistema de pensiones en Finlandia**

Finlandia ofrece una pensión para adultos mayores con similares características a lo presentado para el pilar 0, aunque con comprobación de recursos. Por otro lado, los proveedores de pensión ofrecen distintos planes basándose en aportes volcados por los cotizantes a cuentas de ahorro individual, lo que corresponde al pilar 2. Además de esto, el país cuenta con pensiones voluntarias, tanto de los propios empleados como de los empleadores, asociadas al pilar 3.

En lo que refiere al pilar 0, la denominada Pensión Nacional se ofrece a los adultos mayores sin requerimientos de años de contribución, pero con los requerimientos de edad, residencia, y bajo la condición de que el individuo reciba ingresos por pensión menor que cierto umbral. Nuevamente, se observa la existencia de una prestación con los objetivos del pilar 0, pero sin representar una prestación universal, sino que es otorgada sólo a los individuos de más bajos recursos. Lo mismo sucede con la Pensión de Garantía, que sólo presenta requisitos de edad, residencia, y ser beneficiario de alguna pensión normal a la vejez o por discapacidad. A diferencia de la Pensión Nacional, decreciente con los ingresos, esta pensión no se otorga en caso de que el individuo cuente con otras pensiones distintas a las antes mencionadas (normal a la vejez o discapacidad).

En cuanto a la pensión relacionada a los ingresos, en Finlandia funcionan distintos proveedores de pensión que incluyen proveedores de seguros de pensiones, fundaciones, fondos de pensión y algunos proveedores de pensiones especiales. La pensión se acumula para cada individuo en una cuenta de ahorro individual sobre la base de sus ganancias anuales y una determinada tasa de acumulación. De esta forma, se evidencia en el sistema una estructura correspondiente al pilar 2, donde todos los empleadores deben asegurar a



sus empleados y los autónomos tienen la obligación de asegurarse a sí mismos, un proveedor que luego le asegure una pensión a la vejez.

Por último, Finlandia también cuenta con pensiones voluntarias clasificadas dentro del pilar 3. Primero se encuentran las prestaciones privadas personales de cada trabajador, las que pueden derivar de pensiones individuales o de cuentas de ahorro individual. Por otro lado, se encuentran las pensiones ocupacionales voluntarias a cargo del empleador, las que pueden ser de beneficio o de contribución definida. Estas prestaciones suplementarias generalmente ofrecen a los trabajadores del sector privado la posibilidad de tener mayores tasas de acumulación o una de reducción de la edad jubilatoria.

La cobertura del sistema de pensiones de Finlandia, en su componente obligatorio, alcanza, según OCDE (2019a), al 93% de las personas en edad de trabajar. Adicionalmente, el componente voluntario presenta una cobertura del 25% entre estos individuos, donde 7 puntos porcentuales corresponden a las pensiones ocupacionales voluntarias y los restantes 18 a las pensiones personales de cada trabajador. La cobertura efectiva entre las personas por encima de la edad de recibir pensión es completa (ILO, 2017).

Finlandia presentaba a 2015 un gasto público en que alcanzaba al 13,4% del producto bruto interno del país, cifra muy superior al promedio de la OCDE ubicado en 8,8%. Sin embargo, se espera que a 2050 este gasto disminuya en 0,2 puntos porcentuales y se ubique en 13,2% del producto. Esta tendencia levemente decreciente (casi estable) del gasto público en pensiones también es diferente a la que presenta el promedio de los países de la OCDE, para los cuales se espera que este gasto se incremente entre 2015 y 2050 un promedio de 0,6 puntos porcentuales (OECD, 2019a). Por último, el gasto privado en pensiones, a 2015, se ubicaba en un 0,2% del PIB del país.

### **4.3 El sistema de pensiones en Suecia**

El sistema de pensiones sueco cuenta, en el caso de las pensiones a la vejez, con tres componentes. Uno otorgado por el estado, con dos regímenes de características similares a las descritas para el pilar 2, y los dos restantes componentes se conforman por una pensión del empleador y otra del empleado, clasificadas en el pilar 3. El sistema cuenta además con un pilar similar al 0 donde se otorgan prestaciones a los individuos de menores ingresos.

El sistema de pensiones público de Suecia, similar a aquellos clasificados dentro del pilar 2, se financia con las contribuciones de los individuos, con las que se trabaja en un esquema de Cuentas Nocionales. Esto significa que las personas cotizan – con contribuciones definidas – a cuentas ficticias donde su ahorro se acumula y se capitaliza, de forma similar a una cuenta de ahorro individual. Desde esta cuenta surge el monto de la pensión pública a ser otorgada, la que naturalmente dependerá del valor del ingreso laboral de los individuos.

Además de esta pensión, el sistema cuenta con la denominada “Premium Pension”. Es obligatorio para los trabajadores ser cotizantes de la administradora de esta pensión, que trabaja bajo un esquema de capitalización. Un porcentaje de los ingresos laborales se vuelcan a cuentas individuales con libre elección de porfolio de inversión para los

empleados, los que cuentan con una amplia variedad de opciones dentro de la entidad encargada de esta pensión. Una vez cuente con los requisitos de pensión, los individuos pueden optar entre recibir el dinero acumulado en estas cuentas en una anualidad o contratar un seguro donde los fondos continúen invertidos.

En cuanto a los componentes del empleador y del empleado de las pensiones de los individuos, estas se encuentran clasificadas dentro del pilar 3. Muchos trabajadores (excluyendo los independientes) se encuentran cubiertos por planes de pensión de sus empleadores, los que se basan generalmente en cuentas de ahorro individual. Lo mismo sucede cuando se analiza el componente del empleado, donde cada individuo puede, a través de distintas compañías, aportar voluntariamente para su jubilación también bajo esquemas de ahorro individual en su gran mayoría.

Por último, el sistema también incluye la denominada pensión garantizada. Esta prestación se otorga según el individuo cumpla con requisitos de edad y residencia en el país y condicional a que reciba bajos ingresos de lo acumulado en las cuentas nocionales o que directamente no reciba dicho ingreso. Por tanto, al igual que en otros casos revisados, esta pensión cumple con algunas condiciones señaladas para el pilar 0 pero no es una prestación universal sino que cuenta con una comprobación de recursos. Además, cabe destacar que los individuos de bajas pensiones o sin ellas pueden aplicar también a un suplemento para la vivienda o a apoyo financiero para los adultos mayores.

De acuerdo con OECD (2019a) la cobertura del sistema de pensiones como porcentaje de los individuos en edad de trabajar es muy alta en este país, donde la cobertura de la llamada "Premium Pension" se aproxima al 100%. El componente a través del cual los empleadores aseguran un plan de pensión a sus empleados presenta una cobertura cercana al 90% para el mismo grupo de individuos, mientras que el componente voluntario del empleado presenta una cobertura de 24,2%. En cuanto a la cobertura efectiva entre las personas por encima de la edad de recibir pensión, de acuerdo con ILO (2017), esta alcanza al 100%.

El gasto público de Suecia en beneficios por vejez y sobrevivencia era en 2015 de 7,2% del PIB del país, porcentaje que se ubica por debajo del promedio de la OCDE el que ascendía en el mismo año a un 8% del PIB. Por otra parte, el gasto privado en beneficios relacionados a pensiones alcanzó en 2015 un 2,9% del producto, también por encima del promedio de OCDE ubicado en 1,5%. Por último, si se analiza el gasto público en pensiones a 2015-2016 este se encontraba en 8,2% del producto sueco, pero se proyecta que este disminuya a 6,6% para el año 2050 (OECD, 2019a).

## **Síntesis y reflexiones finales**

Los sistemas de seguridad social presentan diferentes formas de organización a nivel internacional. La estructura de 5 pilares propuesta en Holzmann y Hinz (2005) presenta un

marco conceptual de referencia que es habitualmente utilizado para describir los diferentes sistemas.

Este documento realiza una breve revisión de 4 sistemas de seguridad social en Latinoamérica en conjunto con 3 sistemas correspondientes a países escandinavos. Como se resume en la tabla 1, todos los sistemas considerados en este documento contienen un pilar 0 con comprobación de recursos (con la excepción de México donde existe un pilar 0 puro) al que se adiciona algún pilar contributivo (1, 2 o 3).

La forma en que se combinan los diferentes pilares suele diferir entre países, puesto que depende de las preferencias distributivas de la población, el gasto público en pensiones que el estado esté dispuesto a financiar y las características asociadas al mercado laboral (informalidad, densidad de cotizaciones). Si bien no siempre resulta posible replicar de forma exitosa la estructura de los sistemas desarrollados en otros países, la revisión de otras experiencias constituye un elemento enriquecedor a la hora de debatir potenciales ajustes al sistema de seguridad social en Uruguay.

**Tabla 1. Síntesis de los sistemas de pensiones analizados.**

País	Pilares (ccc = con comprobación de recursos)	Cobertura de activos (componente obligatorio)*	Cobertura pasivos	Gasto privado en pensiones - 2015	Gasto público total en pensiones - 2015	Gasto público total en pensiones – proy. 2050
Chile	0 ccc, 2, 3	63,4	87,0	1,4%	5,1%	4,2%
Argentina	0 ccc, 1	56,2	92,5	-	7,8%	10,4%
Brasil	0 ccc, 1, 3	58,2	86,9	2%	9,1%	16,8%
México**	0, 2	36,3	81,6	-	1,8%	3%
Noruega	0 ccc, 1, 3	57,9	100	1%	10,7%	12%
Finlandia	0 ccc, 2	93	100	0,2%	13,4%	13,2%
Suecia	0 ccc, 2, 3	100	100	2,9%	8,2%	6,6%

Fuente: Elaboración propia en base a Arenas de Mesa, A. (2019), ILO (2017), ME (2021) y OECD (2019 a y b).

\* Nota: Los datos de cobertura en países de América Latina están expresados como proporción del total de activos, en tanto que en el caso de los países de la OECD, están expresados como proporción de la población en edad de trabajar (15-64).

\*\*Nota: Los datos de México no consideran prestación universal no contributiva creada en 2019.

## Bibliografía

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

- Bentancor, A. (2020). *El sistema de pensiones en Chile. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 205. CEPAL.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. CEPAL Y OIT.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2020). *El sistema de pensiones en la Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 208. CEPAL.
- ILO (2017). *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. ILO.
- ME (2021). *Relatório Gerencial de Previdência Complementar. 2º Bimestre 2020*. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, Ministério da Economia, Governo Federal.
- OECD (2019a). *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing, París.
- OECD (2019b). *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. Country Profiles of Pensions Systems*. OECD Publishing.
- Paiva, L. H. (2016). *Universal old-age pensions in Brazil*. World Bank Group, ILO, African Union, Expertise France, FAO, UNICEF, EU Social Protection Systems Programme, IPC, UNDP, German Cooperation, IDB, HelpAge International, Save the Children
- Valencia, E., Foust, D., y Tetreault, D. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: México*. CEPAL.