

# Seguridad social latinoamericana

#9  
Enero 2024

## PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO

Berenice Ramírez López  
Sergio Carpenter  
Miguel Ángel Ramírez Villela  
Carlos Martínez  
Nicolás Dinerstein  
Hilario Bielsa  
Nasim Iusef Venturini  
Julieta Arilla  
Katuska King  
Antonio Elías

Boletín del  
Grupo de Trabajo  
**Seguridad social  
y sistema de  
pensiones**



PLATAFORMAS PARA  
EL DIÁLOGO SOCIAL

Seguridad social latinoamericana no. 9 / Berenice Patricia Ramírez López ... [et al.] ; coordinación general de Berenice Patricia Ramírez López ; Sergio Carpenter. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2024.

Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-690-5

1. Sociología. 2. Seguridad Social. 3. América Latina. I. Ramírez López, Berenice Patricia, coord. II. Carpenter, Sergio, coord.

CDD 306.098

## PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL



### **CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

---

#### **Colección Boletines de Grupos de Trabajo**

Director de la colección - Pablo Vommaro

---

#### **CLACSO Secretaría Ejecutiva**

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

---

#### **Equipo Editorial**

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

---

#### **Equipo**

Natalia Gianatelli - Coordinadora

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Sofía Torres,

Teresa Arteaga y Ulises Rubinschik

---

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

#### **CLACSO**

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina.

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



---

#### **Coordinadores del Grupo de Trabajo**

**Berenice Patricia Ramírez López**

Instituto de Investigaciones Económicas

Universidad Nacional Autónoma de México

México

[berenice@unam.mx](mailto:berenice@unam.mx)

**Sergio Carpenter**

Instituto Argentino para el Desarrollo

Económico

Argentina

[sicv2005@yahoo.com.ar](mailto:sicv2005@yahoo.com.ar)

---



# Contenido

## 5 Presentación

Berenice Ramírez  
Sergio Carpenter

### TEMAS FUNDAMENTALES

## 10 Desigualdad en el acceso a la seguridad social en América Latina

Un comentario con motivo de la obra Panorama y desafíos de la seguridad social en América Latina

Miguel Ángel Ramírez Villela

## 18 Sistemas previsionales de fuerzas armadas y de seguridad nacionales en Argentina, Brasil y Chile

Carlos Martínez  
Nicolás Dinerstein

## 31 Ajuste para la justicia social

Desafíos de la innovación en salud desde el sur del mundo

Hilario Bielsa  
Nasim Iusef Venturini  
Julieta Arilla

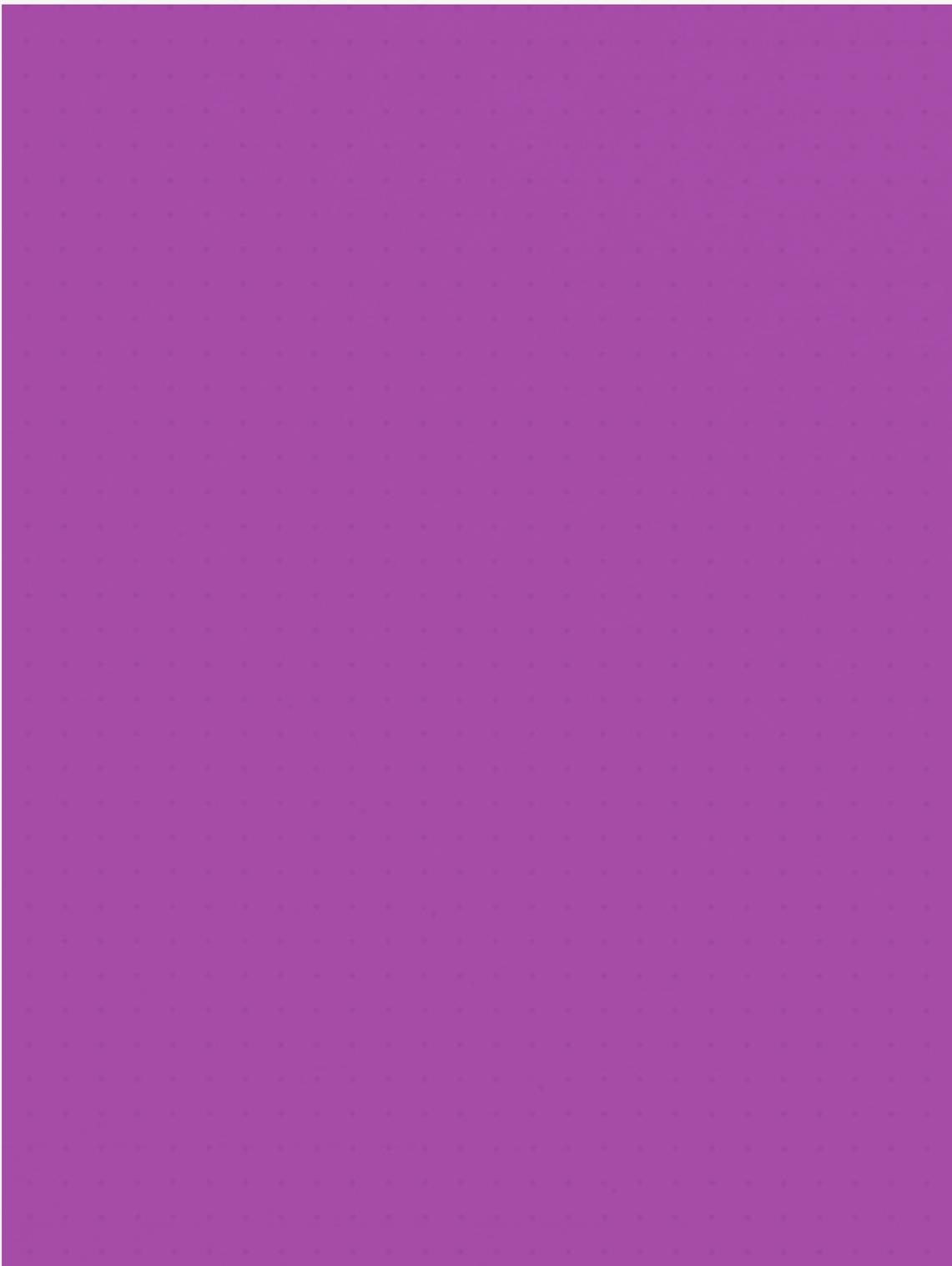
## 42 Comentarios a la propuesta de Reforma a las Pensiones en Ecuador 2023

Katiuska King

## 49 Uruguay: Solamente la aprobación del plebiscito podrá preservar los derechos humanos en la seguridad social

Antonio Elías





**Seguridad social latinoamericana**  
Número 9 · Enero 2024



# Presentación

Berenice Ramírez\*

Sergio Carpenter\*\*

La presente edición de “Seguridad Social Latinoamericana” inaugura el año 2024 con cinco artículos que refieren a nuestra materia; dos lo hacen utilizando perspectivas comparadas sobre ciertos aspectos de la previsión social, mientras que los restantes tres abordan situaciones más específicas relativas a tres países de nuestro continente: Argentina, Ecuador y Uruguay. En estos dos últimos con análisis relativos a reformas actuales de sus sistemas de pensiones.

En “Desigualdad en el acceso a la seguridad social en América Latina: un comentario con motivo de la obra *Panorama y desafíos de la seguridad social en América Latina* <sup>1</sup>”, un libro de nuestro Grupo de Trabajo Seguridad Social y Sistemas de Pensiones, Miguel Ángel Ramírez Villela, se refiere a dos de sus artículos relativos a México. Y lo hace destacando que, aun cuando éstos refieren a cuestiones previsionales, uno, y a temas de salud, el otro, “...en el fondo ambos se refieren al hecho de que características particulares de personas y poblaciones incrementan su probabilidad de acceder de manera desigual a estas prestaciones.

\* Co-coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones en América Latina

\*\* Co-coordinador del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones en América Latina”

<sup>1</sup> Para descargar: <https://www.clacso.org/panorama-y-desafios-de-la-seguridad-social-en-america-latina/>

En el caso del capítulo de Isalia Nava, el tema se analiza desde el enfoque de las desigualdades de género y las ocasionadas por diferencias en niveles de educación formal [en pensiones], en tanto que en el de Abraham Granados se analiza desde una perspectiva geográfica” [salud].

Martínez Villela, destaca que ambos artículos tienen un aspecto prioritario en común “la desigualdad en el acceso a la seguridad social”, lo que remarca su combate como un desafío principalísimo de la seguridad social latinoamericana. Una tarea que “las autoridades actuales y futuras deberán atender” para que “México avance en el largo camino a la garantía universal del derecho humano a la seguridad social”.

Carlos Martínez y Nicolás Dinerstein dos investigadores de nuestro GT, presentan su artículo “Sistemas previsionales de fuerzas armadas y de seguridad nacionales en Argentina, Brasil y Chile”, un tema en donde la literatura, los acercamientos investigativos, son particularmente escasos. En él se exponen a grandes rasgos ciertas diferencias entre los sistemas especiales de dichos colectivos laborales y sus sistemas nacionales. Destacan la cuantía del gasto de dichos sistemas especiales en términos de PIB y su evolución reciente, remarcando que “el proceso de envejecimiento poblacional implicará mayores recursos destinados a atender las contingencias de envejecimiento de las personas de la tercera edad” considerando “necesario y urgente rediscutir los regímenes previsionales diferentes a los sistemas generales”.

El artículo “Ajuste para la justicia social: desafíos de la innovación en salud desde el sur del mundo” de Hilario Bielsa, Nasim Iusef Venturini y Julieta Arilla, tres investigadores argentinos, analiza el incremento del gasto en salud, una tendencia que se verifica tanto en el mundo central como en la Argentina. Se pregunta: ¿por qué la innovación en salud contribuye a su encarecimiento y no, por el contrario, a su abaratamiento? Algunas claves se derivan de los cambios en los tipos y precios de los medicamentos. Esto, en la Argentina, contrasta con el gasto médico-asistencial, que tiene una “retracción relativa”. Ello es sugestivo del “fenómeno

de puja distributiva subyacente entre los bienes de consumo y la fuerza de trabajo del sector”. Concluye planteando el “desafío de comprender que “la innovación en salud debe abordarse sin confundir regulación con burocracia, ni ajuste con injusticia”.

Ecuador y su sistema de pensiones es también foco de la presente edición de Seguridad Social Latinoamericana, a través de “Comentarios a la propuesta de Reforma a las Pensiones en Ecuador 2023”, un artículo de Katiuska King. En él se pasa revista a una propuesta de reforma al sistema de pensiones elaborada por la “Comisión para la reforma legal del sistema de pensiones ecuatoriano”, de carácter no vinculante, que se conoció en el mes de julio de 2023. Una reforma que pretende entenderse como una forma de “vacunarse contra la demografía”, y que “apuesta por fortalecer el pilar de ahorro individual”.

En este sentido, King señala variados aportes a la discusión, pero también que deja sin tratar aspectos neurálgicos que una reforma al sistema debe considerar, como las cuestiones del empleo, de la extensión de la cobertura y de la reforma al sistema de salud, así como la reducción de los recursos. Tampoco discute las pensiones de las fuerzas armadas y de seguridad. Una variedad de cuestiones que incluyen “caballos de troya” que esconden el impulso de un sistema de capitalización individual.

Finalmente, Antonio Elías, presenta su artículo “Uruguay: Solamente la aprobación del plebiscito podrá preservar los derechos humanos en la seguridad social”, en donde se analizan los efectos de la reforma al sistema de pensiones del año 2023 y una propuesta de reforma constitucional del PIT-CNT y otras organizaciones sobre dicha materia.

Dice Elías que el carácter de la reforma de 2023 es de protección “al capital con reducción de derechos y prestaciones a los trabajadores”, pues “Como no están dispuestos a aumentar los costos del capital con los aportes patronales o en impuestos, buscan reducir los egresos recortando derechos de los futuros pasivos, que tendrán jubilaciones más que insuficientes”.

Por ello, la organización de los trabajadores uruguayos promueve un plebiscito para cambiar los principales aspectos regresivos de la citada reforma. La principal modificación sería “la eliminación lucro privado en el sistema de seguridad social”. Aun así, Elías entiende que la potencial “aprobación del plebiscito no deroga la regresiva reforma impuesta por la ley 20.310” y que para ello serán necesarias otras iniciativas.

A continuación, y para su conocimiento, queremos recordar la celebración reciente de un seminario de presentación de nuestro libro “Panorama y desafíos de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe”<sup>1</sup> organizado juntamente al Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y la Fundación Sol, cuyas intervenciones se pueden encontrar en los siguientes links:

### **México y Brasil**

<https://www.youtube.com/watch?v=knG-sYB0xEA&t=4172s>

### **Chile y Ecuador**

<https://www.youtube.com/watch?v=8Jx0twwqZnU>

Argentina, Colombia y Uruguay

<https://www.youtube.com/watch?v=jqlvy0dDslU>

Los dejamos revisando y analizando estos interesantes artículos a la espera de retroalimentación de parte de nuestros lectores.

<sup>1</sup> <https://www.clacso.org/actividad/seminario-seguridad-social-latinoamericana-presentacion-del-libro-panorama-y-desafios-de-la-seguridad-social-en-america-latina/>

# TEMAS FUNDAMENTALES

Seguridad social latinoamericana  
Número 9 • Enero 2024



# Desigualdad en el acceso a la seguridad social en América Latina

Un comentario con motivo de la obra *Panorama y desafíos de la seguridad social en América Latina*

Miguel Ángel Ramírez Villela\*

## I. Introducción

En este documento se presenta un comentario preparado para el seminario *Seguridad Social Latinoamericana*, celebrado entre el 6 y 7 de diciembre de 2023, en el que se presentó la obra colectiva *Panorama y desafíos de la seguridad social en América Latina*, coordinada por Berenice Ramírez y Sergio Carpenter (2023). Particularmente, se comentan los capítulos referidos al caso mexicano: “La importancia de las pensiones en el contexto de la pandemia de Covid-19”, de Isalía Nava, e “Inequidades territoriales en acceso a la salud en México”, de Abraham Granados. Una primera versión de las ideas expuestas se encuentra en el *Informe de Seguridad Social y Bienestar en las Américas 2020*, de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (2020), y forman parte de un proyecto de

\* Jefe de la División de Proyectos Conferencia Interamericana de Seguridad Social (miguel.ramirez@ciss-bienestar.org)

investigación en curso, en el que se analizan las fortalezas y limitaciones de las transformaciones de la seguridad social en el continente americano en las dos primeras décadas del siglo XXI.<sup>1</sup>

## II. La pandemia de COVID-19 y los sistemas de seguridad social latinoamericanos

La pandemia de COVID-19 ha sido el desafío más grande que han enfrentado los sistemas de seguridad social latinoamericanos desde su fundación. Esta emergencia los confrontó con la necesidad de mantener la protección que ya otorgaban a sus poblaciones y ampliarla a grupos que permanecían excluidos, al tiempo que había una reducción considerable de las actividades económicas y, por lo tanto, de los recursos monetarios para su operación regular.

Cada país respondió de manera diferente a este episodio. En la mayoría de los casos, los gobiernos formularon estrategias para alcanzar una protección que estuviera al nivel de la emergencia. Sin embargo, en un número reducido de países se adoptó una estrategia más acotada, con cambios marginales en la operación cotidiana de los sistemas, que prácticamente dejó a su suerte a la población. Análisis como los que nos ofrece esta obra colectiva nos permiten, justamente, comprender la respuesta durante la emergencia y nos aportan elementos valiosos para identificar las tendencias que se instalan en el periodo post-pandemia.

Un asunto crucial para el análisis de la seguridad social en la actualidad y futuro próximo será identificar si durante y después de este episodio se dio continuidad a trayectorias recientes de los sistemas de seguridad social o si hay indicios de un cambio radical en su funcionamiento. Particularmente, es necesario averiguar si permanecerá la tendencia a ampliar masivamente la cobertura de distintas ramas de la seguridad social o se

<sup>1</sup> Algunas investigaciones han avanzado en el análisis de la desigualdad en los sistemas de seguridad social en las últimas dos décadas, por ejemplo, Barrientos (2019) y Ferre (2022).

adoptará un programa de reducción de los sistemas, tal como sucedió en las décadas de 1980 y 1990, con motivo de las crisis de la deuda. La solución de estas preguntas y otras igual de importantes sólo podrá formularse a partir de las aportaciones de obras como la comentada. Por esta razón, debe reconocerse ampliamente la publicación del libro y las aportaciones de las y los autores.

### **III. Desigualdad en el acceso a la seguridad social**

Respecto de los capítulos referidos al caso mexicano, a cargo de Isalia Nava y Abraham Granados, respectivamente, se debe destacar que ofrecen un análisis sólido sobre los dos componentes principales del sistema de seguridad social mexicano: las pensiones por vejez y la asistencia médica. Ambas recurren a fuentes de información estadística para desarrollar los análisis respectivos. En el caso del capítulo de Isalia Nava, se destaca el uso de técnicas de análisis multivariados, particularmente, de la regresión logística para identificar los factores asociados con las probabilidades de acceder a una pensión contributiva y a una no contributiva. En el caso de la aportación de Abraham Granados, es muy valioso el análisis estadístico y geográfico a nivel municipal de la afiliación a servicios de salud.

El uso de estas técnicas permite identificar las fortalezas y debilidades de las acciones gubernamentales para proveer de seguridad económica a las personas mayores y para garantizar la afiliación a servicios médicos en México, respectivamente. Así mismo, hacen posible distinguir características particulares de estos programas que pueden ser problemáticas y ameritan algún tipo de intervención gubernamental.

En el caso de las pensiones por vejez, destaca el hecho de que el componente contributivo tiene un sesgo en favor de los hombres y de las personas con mayores niveles de escolaridad. Si bien, de momento, sólo se puede verificar este sesgo entre las generaciones que han alcanzado la

edad de jubilación, es previsible que continúen operando incluso en generaciones futuras que accederán a los beneficios según las condiciones establecidas por la reforma de 2020. De comprobarse la persistencia de estas desigualdades en las generaciones más jóvenes, será necesario instrumentar cambios que reduzcan las desventajas que enfrentan las mujeres y las personas con menores niveles de escolaridad.

En el tema de la atención a la salud, es preocupante el hallazgo de la gran heterogeneidad que hay en el país en la afiliación a los servicios. Sobre todo, es alarmante que la mayoría de los estados con un bajo desarrollo económico enfrentan grandes limitaciones para acceder a servicios públicos de salud. La situación es más grave al constatar que los niveles de afiliación son más bajos en los municipios con menor densidad poblacional, lo cual pone a sus habitantes en situación de vulnerabilidad. Sin duda, las autoridades actuales y futuras deberán atender estas situaciones de manera prioritaria para que México avance en el largo camino a la garantía universal del derecho humano a la seguridad social.

Más allá de las fortalezas de ambas aportaciones, es necesario discutir un tema esencial al que refieren los dos capítulos: el de la desigualdad en el acceso a la seguridad social. En efecto, cada capítulo trata este tema de manera diferente, pero en el fondo ambos se refieren al hecho de que características particulares de personas y poblaciones incrementan su probabilidad de acceder de manera desigual a estas prestaciones. En el caso del capítulo de Isalía Nava, el tema se analiza desde el enfoque de las desigualdades de género y las ocasionadas por diferencias en niveles de educación formal, en tanto que en el de Abraham Granados se analiza desde una perspectiva geográfica.

Pese a los grandes avances en la expansión de la cobertura que se registraron en las últimas dos décadas, todavía falta mucho para conseguir la cobertura universal, incluso en prestaciones tan desarrolladas como las pensiones por vejez o servicios de salud. Sin embargo, uno de los grandes

desafíos de los sistemas de seguridad social latinoamericanos es la desigualdad en el acceso a sus prestaciones.

Basta con mencionar que, según datos de Alberto Arenas de Mesa (2019, p. 171), entre 2000 y 2017, la cobertura de los sistemas de pensiones entre las personas de 65 años y más pasó de 51.5 a 76.2%. En el ámbito de las prestaciones familiares, se puede comentar que, con la instrumentación de transferencias monetarias condicionadas a familias con menores a cargo, también se logró un crecimiento notable de la cobertura. Según información de Cecchini y Atuesta (2017, p. 16), en 1996 había un solo programa de este tipo en Latinoamérica y para 2012 se había alcanzado un máximo de 31 programas de este tipo, distribuidos en 21 países de la región.<sup>2</sup> De la misma manera, la cobertura creció notablemente hasta llegar a 22.7% de la población de estos países y a 18.7% de los hogares (Cecchini y Atuesta, 2017, p. 22).

En ambos casos, la ampliación de la cobertura se dio principalmente a través de programas no contributivos. Por ejemplo, en el caso de las pensiones por vejez, en el 2000 sólo en seis países había este tipo de programas: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. En ese momento, cubrían a 3.8% de la población de 65 años y más de esos países. Para 2017, operaban en 15 países (además de los seis mencionados antes, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) y cubrían a 22.8% de la población mayor (Arenas de Mesa, 2019, p. 193).

El problema es que este tipo de instrumentos otorgan un nivel de protección más bajo en comparación con los regímenes contributivos. Por ejemplo, un estudio auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo, con datos de 2016 (Altamirano *et al.*, 2018, p. 29), identificó que, en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, la tasa de

<sup>2</sup> Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay.

reemplazo otorgada por los programas no contributivos era más baja que la que otorgaban los componentes contributivos de los respectivos sistemas de seguridad social. Así, por ejemplo, en Ecuador, el componente no contributivo otorgaba una prestación equivalente a una tasa de reemplazo de 7.6%, mientras que la tasa de reemplazo del régimen contributivo de capitalización colectiva era de 96%; en Paraguay, estos montos correspondían a 14.3 y 98%, respectivamente. Aunque hay casos en los que la diferencia no es tan grande, como el de Uruguay donde el programa no contributivo otorgaba una tasa de reemplazo de 30.4%, comparada con 49% del componente de capitalización colectiva, la desigualdad caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos que ampliaron la cobertura de la seguridad social en las dos últimas décadas.

En el caso de las transferencias condicionadas se encuentra una situación similar. De acuerdo con Tromben y Podestá (2019), con datos de 2014, estos programas otorgaban, como mínimo, prestaciones de 7 USD mensuales en promedio y, como máximo, de 56 USD en promedio, lo cual, en general, es un monto bajo.

Podemos encontrar tendencias similares en otras prestaciones. En el caso mexicano, tanto el Seguro Popular, el Instituto de Salud para el Bienestar y el IMSS-Bienestar otorgan niveles de protección notablemente menores que los garantizados por los esquemas de seguro social.

## IV. Conclusiones

Hay que decirlo bien claro. En las últimas dos décadas, la región latinoamericana tuvo un incremento muy importante de la cobertura de la seguridad social. Sin embargo, este avance no ha estado libre de contradicciones y, como se ha tratado de exponer aquí, una de las más importantes es la institucionalización del acceso desigual a sus prestaciones.

Por supuesto, permanece el reto de ampliar la cobertura, tanto en términos de las ramas garantizadas por los sistemas como del porcentaje

de la población que accede a las prestaciones. Por ejemplo, respecto del primer rubro, queda pendiente la creación de seguros de desempleo en la mayor parte de la región latinoamericana; respecto de lo segundo, falta mucho para conseguir la cobertura universal en ramas como la protección contra accidentes de trabajo o las prestaciones por maternidad, por citar solo dos ejemplos.

Sin embargo, es igual de importante enfrentar contundentemente la desigualdad en el acceso que se expuso en este documento. En caso contrario, es probable que en el futuro sea más complicado revertir esta situación, dado el establecimiento de legados institucionales que hagan más “costoso” un cambio en la trayectoria de las políticas.

Su solución requerirá de la concurrencia de todos los sectores mediante amplios procesos de diálogo social y seguramente cada país encontrará respuestas adecuadas a sus circunstancias. Sin embargo, hay algunos ejemplos de cómo se puede avanzar para encontrar una solución. Entre ellos destaca el caso de Uruguay, en el que las diferencias de las prestaciones otorgadas por los programas contributivos y no contributivos es notablemente menor que en otros países. Además, a diferencia de otros casos, el Banco de Previsión Social se encarga de la administración de ambos tipos de prestaciones en ramas como las prestaciones familiares o las pensiones por vejez. Sin duda, esta mayor articulación institucional abona a la equidad. En el caso de los servicios de salud, se puede mencionar la experiencia de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Más que proponer soluciones, la intención de este comentario es ubicar las valiosas aportaciones de la obra comentada en un debate más amplio y de la mayor relevancia para la seguridad social de los pueblos americanos.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Altamirano, Álvaro, Berstein, Solange, Bosch, Mariano., García Huitrón, Manuel, & Oliveria, María Laura (2018). *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.
- Arenas de Mesa, Alberto (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Barrientos, Armando (2019). Social Protection in Latin America: One Region, Two Systems. En G. Cruz-Martínez, (Ed.), *Welfare and Social Protection In Contemporary Latin America*. Abingdon-Nueva York: Routledge.
- Cecchini, Simone, & Atuesta, Bernardo (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). (2020). *Informe de Seguridad Social y Bienestar en las Américas*. Ciudad de México: CISS.
- Ferre, Juan Cruz (2022). Social Policy Expansion and Segmentation in the First Two Decades of the 21st Century in Latin America. *International Journal of Social Welfare*, 1-20.
- Granados, Abraham. (2023). Inequidades territoriales en acceso a la salud en México. En B. Ramírez, S. Carpenter, (Coords.), *Panorama y desafíos de la seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Nava, Isalía (2023). La importancia de las pensiones en el contexto de la pandemia de Covid-19. En B. Ramírez, S. Carpenter, (Coords.), *Panorama y desafíos de la seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ramírez, Berenice, Carpenter, Sergio, (Coords.). (2023). *Panorama y desafíos de la seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Tromben, Varinia & Podestá, Andrea (2019). Las prestaciones familiares públicas en América Latina. *Documentos de Proyectos*.
-



# Sistemas previsionales de fuerzas armadas y de seguridad nacionales en Argentina, Brasil y Chile

Carlos Martínez\*

Nicolás Dinerstein\*\*

## Introducción

El presente artículo procura inquirir en las diferencias principales de los regímenes previsionales para el personal militar y de fuerzas de seguridad nacionales / federales de Argentina, Brasil y Chile, desde una perspectiva comparada. A nivel general, resulta crucial dar cuenta de la complejidad de los sistemas de pensiones en sentido amplio. Y, en particular, analizar los regímenes generales y especiales latinoamericanos surge como un desafío para la gestión pública nacional en los tres países seleccionados (Argentina, Brasil y Chile). Ello resulta especialmente relevante en el actual contexto, por tratarse de un aspecto social altamente complejo que, según las proyecciones disponibles, está llamado a ampliarse y profundizarse, dado el proceso de envejecimiento poblacional que, actualmente, se verifica en curso.

\* Universidad Nacional de General Sarmiento. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones. (cmartinez@campus.ungs.edu.ar).

\*\* Universidad Nacional de General Sarmiento. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones.. (1nicolasdinerstein@gmail.com).

Atentos a tales cuestiones, pueden citarse entre los principales problemas y desafíos que enfrenta la seguridad social en nuestras naciones a la posibilidad de dar efectivo cumplimiento a una cobertura universal para el conjunto de la población, por medio de prestaciones que resulten adecuadas y suficientes en relación a su poder de compra, y lograr, en forma simultánea, cotas de equidad y sostenibilidad financiera y fiscal que resulten aceptables.

Entonces, a partir de una perspectiva de mediano plazo y aplicando un enfoque comparado, en primer lugar, se presenta una apretada síntesis de la situación previsional de las tres naciones bajo análisis, de modo tal de dar cuenta de las características comunes de los regímenes nacionales y, simétricamente, de las principales diferencias idiosincráticas presentes entre los distintos países. En un marco más propio de la prospectiva, luego, se abordan los principales desafíos actuales que presentan tales sistemas previsionales de los países seleccionados en lo tocante al diseño del régimen previsional, la gestión del riesgo de las contingencias, la cobertura, la suficiencia de las prestaciones, la equidad y la sostenibilidad financiera. Tras dicho análisis general, se profundiza en el funcionamiento de los regímenes previsionales especiales dirigidos al personal de las fuerzas armadas y de seguridad federales o nacionales (dado que uno de los tres países es unitario) de cada uno de los tres casos de estudio, marcando las principales diferencias y similitudes de tales regímenes especiales con el régimen general de cada una de estas tres naciones sudamericanas. Finalmente, se sintetizan las principales conclusiones que se desprenden de lo desarrollado a lo largo del presente trabajo.

Todo este desarrollo conceptual se orienta a ofrecer un insumo que resulte de utilidad para el necesario debate público e intercambio académico en relación a una problemática que resulta de gran actualidad, lo que se verifica, por ejemplo, en la mención explícita de la necesidad de estudiar los regímenes previsionales especiales, presente en el texto del reciente acuerdo del gobierno argentino con el Fondo Monetario Internacional.

## Desarrollo

En Brasil<sup>1</sup> el sistema previsional se encuentra estructurado a partir de tres regímenes diferentes: el Régimen General de Previsión Social (RGPS) que comprende a los trabajadores del sector privado, los Regímenes Propios de los Servidores Públicos y Militares (Regimes Próprios de Previdência Social o RPPS) —cada uno de los regímenes del RPPS posee una legislación propia y dentro de este esquema se incluyen, por ejemplo, además de los trabajadores de la administración pública nacional, los trabajadores de los 26 Estados de Brasil y los de más de dos mil municipios brasileños y las FFAA y de Seguridad brasileñas— y el régimen privado de carácter complementario. En 1999 se incorporó un factor previsional para el cálculo de las pensiones considerando tanto la esperanza de vida como la edad de retiro del pensionado.

En Chile, tal como se desarrolla en Vargas Faulbaum (2018), luego del golpe de Estado al gobierno democrático y constitucional del Dr. Salvador Allende, desde la Junta Militar encabezada por Augusto Pinochet se realizó, en una primera etapa, una unificación de los esquemas previsionales, aunque manteniendo los privilegios de los esquemas de las FFAA y de seguridad. Además, se creó el limitado Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS) para la población pobre mayor a 65 años y sujeta a una comprobación periódica de insuficiencia de recursos y con un sistema de cupos asignado según un ranking de pobreza.

Finalmente, en el año 1981 se lleva a cabo la reforma neoliberal del sistema de pensiones con el pasaje de un sistema de beneficio definido a uno de beneficio indefinido de administración privada, con las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) que gestionan cuentas de capitalización individual. Esto implica una transferencia de los riesgos de inversión y de longevidad hacia la esfera individual. A su vez, implica una fractura entre la relación de los haberes previsionales y los salarios

<sup>1</sup> Siguiendo a Farfán Mendoza (2014) y Da Silva y Texeira Da Costa (2016).

de los trabajadores activos para vincular la evolución de las prestaciones previsionales según el devenir cíclico de los mercados de capitales. El establecimiento del régimen de capitalización individual generó elevados costos de transición fiscal para el Estado chileno. A su vez, las cajas de los militares (CAPREDENA), y de los carabineros, (DIPRECA), siguieron bajo un modelo de reparto asistido de beneficio definido.

En Argentina<sup>2</sup> la reforma previsional de mediados de los noventa creó un sistema mixto, donde las contribuciones patronales (y aportes personales de los pocos trabajadores formales que eligieron explícitamente permanecer en el sistema público) financiaban un componente de reparto público y los aportes personales se derivaban a la capitalización individual privada.

Tras establecerse, a mediados de los 2000, un esquema de libre opción previsional, que fracasó en lograr cambios significativos, a fines de dicha década se elimina el sistema privado, unificándose las prestaciones y cotizaciones en el reparto público y estatizándose los fondos acumulados (básicamente bonos nacionales).

En paralelo, dadas las grandes dificultades del sistema contributivo para otorgar cobertura al conjunto de la población, se genera un esquema de prestaciones semicontributivas que, en 2016 - 2022, han tendido a ser desplazadas por la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), no contributiva, que unifica la edad de acceso (elevando la femenina) y no requiere ser pobre, pero sí no tener altos ingresos ni otra cobertura prestacional ni estar trabajando. Con la aprobación, en 2023, de una ampliación de los años a incorporar en el esquema semi contributivo, se prevé que el mismo recupere fuerza a partir del presente año.

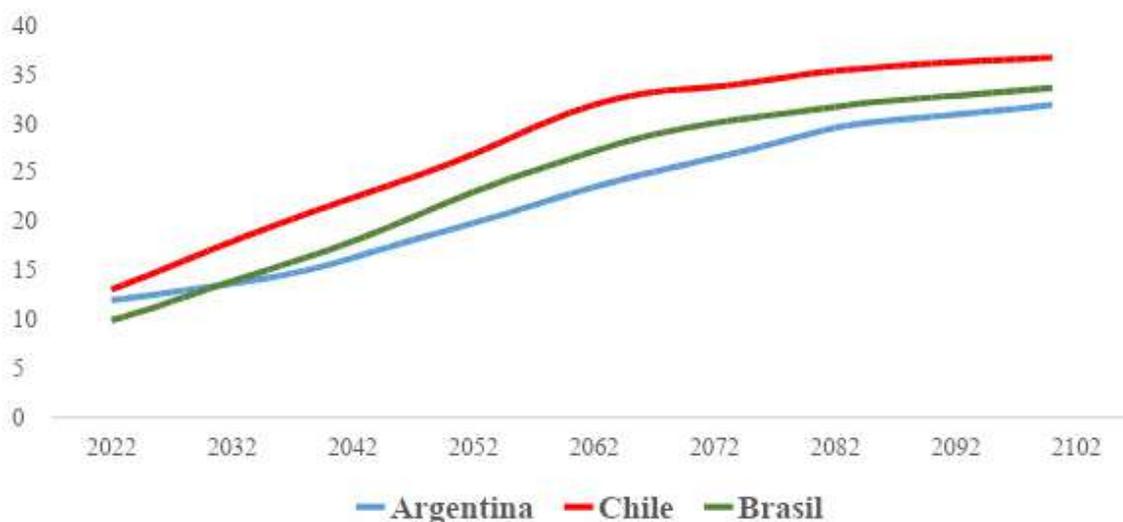
Cabe destacar que, como señala Rofman (2021), el personal militar y de fuerzas de seguridad federales de Argentina en ningún momento fue

2 En línea con La Ruffa, Gaya, Carpenter y Martínez (2018).

derivado al sistema mixto, sino que sus retiros y pensiones se mantuvieron siempre bajo administración estatal y bajo la lógica del reparto asistido (en el caso militar en combinación con una capitalización colectiva de muy larga data).

El marco en que los esquemas previsionales de los tres países vienen operando (y lo seguirán haciendo) es el del envejecimiento poblacional. Tomando como indicador clave la proporción de la población total que ha arribado ya a la etapa pasiva de su vida laboral, se presenta, a los fines de unificar el criterio, sin por ello dejar de reconocer las diferencias en términos de edad mínima jubilatoria vigente en cada régimen, la proyección del peso en la población total, para cada uno de los tres países, de las personas de 65 años o más de edad, de aquí a 2100.

Gráfico N° 1: Envejecimiento Poblacional. Peso de la población de 65 y más en el total. Argentina, Chile y Brasil 2022-2100 (%).



Fuente: elaboración propia en base a datos de la CELADE

Tal como puede observarse, en consonancia con lo previsto desde hace décadas por diversos estudios<sup>3</sup>, para el caso de los tres países, se proyecta un fuerte crecimiento del peso de la población adulto mayor en el total de quienes habitan cada una de las tres naciones. Partiendo de una realidad actual en la que las personas de 65 años o más de edad representan cerca de un décimo de la población brasileña y aproximadamente un octavo de la de Argentina y Chile se proyecta llegar, alrededor del año 2100 a una situación en la que, en los tres casos bajo estudio, una proporción cercana a un tercio del total de habitantes sean personas mayores. Es de destacar que, ya en 2022, el peso en el total de habitantes del país de la población adulto mayor chilena (13,0%) es superior al que se observa en Argentina (11,9%), que a su vez supera al de Brasil (9,9%), mientras que la proyección a 2100 muestra un crecimiento de la brecha entre Chile (36,6%) y Argentina (31,8%), con Brasil (33,5%) superando el valor de la nación rioplatense.

De esta forma, es claro que, a nivel general, la presión demográfica sobre los sistemas previsionales en general, presenta, a futuro, el perfil más moderado en el caso argentino, el valor absoluto más elevado para el porvenir chileno y el crecimiento más vertiginoso como desafío para las nuevas generaciones que habiten el suelo brasileño.

Sobre este panorama general es que corresponde ahora, en línea con Carpenter (2017) ahondar en la realidad de los sistemas previsionales destinados al personal militar de cada uno de estos tres países (y de las principales fuerzas federales/nacionales de seguridad para los casos específicos de Argentina y Chile) con foco en la cuestión financiera y fiscal, esto es, en el grado en que dichos sistemas de seguridad social especiales deben ser sostenidos por toda la sociedad.

En Argentina existen cinco regímenes nacionales específicos de este tipo: el sistema de retiros de las fuerzas armadas; el régimen de beneficios

3 Ver Bravo (2000) y Del Popolo (2001).

previsionales de la Policía Federal y de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (al que se ha incorporado, pese a su carácter de fuerza de seguridad subnacional, la Policía de la Ciudad de Buenos Aires, dado que la mayoría de quienes revistaban en la Policía Federal fueron trasladados a dicha fuerza); el régimen de beneficios previsionales de la Gendarmería Nacional; el de la Prefectura Naval y el del Servicio Penitenciario Federal. Adicionalmente, las fuerzas de seguridad provinciales tienen sus propios regímenes, que en el caso de las policías y servicios penitenciarios de las provincias de Mendoza, San Juan, San Luis, Río Negro, Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, La Rioja y Tucumán fueron traspasados al ámbito nacional al momento de la transferencia al gobierno federal de las respectivas cajas previsionales provinciales, mientras que en los casos de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, La Pampa, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego los regímenes policiales y de los respectivos servicios penitenciarios son administrados por instituciones de la seguridad social provinciales. La Caja de Jubilaciones, Retiros y Pensiones de la Policía Federal Argentina administra las pasividades de dicho conjunto de fuerzas de seguridad, mientras que hace lo propio, para el personal castrense, el Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (que constituye un caso único en el conjunto de los tres países, en tanto administra un sistema mixto, que combina el reparto asistido con la capitalización colectiva, dado que el Instituto invierte los recursos del sistema en diversos activos financieros entre los que se destacan los préstamos, personales e hipotecarios, al propio personal militar, activo y retirado).

Para el caso chileno, las dos instituciones analizadas son la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA), correspondiente al personal militar y la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA), que administra las pasividades de dicha fuerza de seguridad.

Para Brasil, en virtud de que el grueso de la función de seguridad es desempeñado por personal dependiente de los gobiernos subnacionales, el

análisis se limita a las pasividades militares, que forman parte de los denominados Regimes Próprios de Previdência Social.

En la República Argentina se verifica, en la última década, un incremento significativo en el conjunto del gasto previsional correspondiente a las fuerzas armadas y de seguridad federales, que pasa de ubicarse por debajo de medio punto del producto en 2010-2012 a promediar un 0,6% del mismo en 2016-2021. De dicho gasto, en 2010-2012 un 35% correspondía al componente militar y el 65% restante al conjunto de las distintas fuerzas de seguridad federales<sup>4</sup>. Tal composición se modificó al calor del crecimiento del gasto previsional militar (que, en términos de su participación en el producto, creció un 56% de 2010 a 2021 contra apenas un 15% para el caso del de las fuerzas de seguridad federales), pasando, en 2014-2021 a integrarse, en un 44% por las erogaciones castrenses y en un 56% por la de las demás fuerzas federales.

Si bien la recaudación de cotizaciones también creció más (en porcentaje del PBI) para el sector militar en 2010-2021 (100%) que para el resto (24%) incrementado la participación de este sector en el total recaudado en 12 puntos porcentuales (de 28% en 2010-2012 a 40% en 2013-2021), el mismo ha sido el motor del déficit (que aumento 23% en total, por efecto de un 43% de aumento en el sector militar y de un 9% en el de seguridad) del que participaba en un 39% en 2010-2013 y en un 47% en 2014-2021. Así, para las fuerzas armadas el 75% del gasto no se autofinanciaba en

- 4 Cabe aclarar que no se cuenta con información consolidada respecto a las fuerzas de seguridad provinciales, sin perjuicio de lo cual puede señalarse que, a partir de los datos de Martínez (2023), acerca de la situación de más de la mitad de las provincias argentinas que han transferido sus regímenes previsionales (incluyendo los policiales) a la nación y teniendo en cuenta el peso de la principal jurisdicción (del orden del 40% del gasto previsional total de las provincias que mantienen bajo su órbita la administración de la seguridad social correspondiente a quienes trabajan en sus respectivos sectores públicos subnacionales), que es la provincia de Buenos Aires, para la que se conoce un gasto previsional policial del orden del 0,14% del PBI nacional de 2021, podría estimarse un gasto en previsional por las fuerzas de seguridad provinciales, del orden del 0,40% - 0,50% para 2021, lo que elevaría el gasto consolidado en pasividades de FFAA y FFSS argentinas en torno a un 1,05% - 1,10% del producto para 2021, con una participación de las fuerzas de seguridad provinciales del 40% - 46% en el total, y del conjunto de las fuerzas de seguridad del 74% - 77%.

2010-2012, el 60% en 2013-2019 y el 70% en 2020-2021. Mientras que para las fuerzas de seguridad ese porcentaje fue del 65% en 2010-2013 y del 55% en 2014-2021.

En Chile, se advierte una leve tendencia a la disminución del gasto, que cae, medido como porcentaje del producto bruto, casi un 16% de 2010 a 2021. Tal caída se explica por lo sucedido con las pasividades militares, cuyas erogaciones, en proporción al producto, caen un 22% de 2010 a 2021, contra una merma de menos del 8% en las correspondientes a Carabineros, lo que da cuenta del hecho de que dicha fuerza de seguridad haya pasado de concentrar un 37% del total de los gastos previsionales del sector en 2010 a acumular un 40% en 2021. En cuanto al quebranto previsional, el mismo, para el conjunto de ambas fuerzas, representaba un 80% del valor de las erogaciones en retiros y pensiones en 2010-2014 y un 83% en 2017-2020, resultando mayor (y más creciente) para las Fuerzas Armadas (en las que pasó de un 82% en 2010-2013 a un 86% en 2019-2021) que en Carabineros (donde se ubicaba en torno a un 78% en 2010-2011 y era cercano al 80% en 2021).

De esta forma, si se mide según su peso en el producto bruto, el déficit previsional (diferencia entre la recaudación de cotizaciones y el gasto en pasividades) del conjunto de las Fuerzas Armadas y del cuerpo de Carabineros ha caído un 12% de 2010 a 2021, impulsada por las FFAA cuyo déficit cayó un 17% en el período, mientras que el de Carabineros lo hizo en sólo un 7%.

En relación al gasto previsional militar brasileño, el mismo, medido como porcentaje del producto, presenta una clara caída de 2010 (0,65%) a 2012-2014 (0,55%), una tendencia al crecimiento hasta 2020 (0,70%) y una significativa reducción en 2021 (0,60%). A su vez, el porcentaje de dicho gasto que no se autofinancia, tras oscilar en un 94%-95% en 2010-2019, alcanzó un 87% en 2020 y un 84% en 2021. Así, medido de punta a punta, el déficit del sistema (en relación al PBI), se redujo en un 12% de 2010 a 2021, aunque dicha disminución es enteramente explicada por lo

sucedido en el último año, en el que el quebranto previsional del sistema se ajustó en más de un 16%.

Pese a ello, y acorde a la importancia general del gasto bélico en Brasil, respecto a lo sucedido en Chile y Argentina, no es de extrañar que el déficit previsional militar brasileño de 2020 (0,53%) resulte mayor al conjunto de las erogaciones en retiros y pensiones de las fuerzas armadas chilenas (0,50%) y más que duplique al conjunto de los recursos destinados por el gobierno argentino para cubrir el pago de retiros y pensiones militares (0,26%).

A su vez, los datos de otros países de la región, como Ecuador, expuestos en King, Carranza y Maldonado (2023)<sup>5</sup>, no difieren significativamente de los correspondientes a las tres nacionales bajo análisis, que se detallan en el siguiente cuadro.

- 5 Que informan, para el año 2020, un gasto en pensiones militares del orden de los U\$S 629 millones y U\$S 363 millones presupuestados (no se ha podido acceder a datos de ejecución de erogaciones) para pensiones policiales correspondientes a dicho ejercicio, totalizando así unos U\$S 992 millones, que en relación a un producto bruto interno ecuatoriano, que, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe fue de unos U\$S 99.291 millones en 2020, representa un peso cercano al 1% del producto anual.

**Cuadro N° 1. Cotizaciones, gasto prestacional y déficit previsional, en % del PBI. Argentina, Brasil y Chile 2010 – 2021**

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Arg. Cot. FFAA	0,04	0,04	0,05	0,08	0,09	0,10	0,10	0,11	0,10	0,10	0,08	0,08
Arg. Cot. FFSS	0,10	0,10	0,11	0,11	0,14	0,15	0,14	0,17	0,15	0,13	0,15	0,13
Arg. Cot. Total	0,14	0,14	0,16	0,19	0,23	0,25	0,24	0,28	0,25	0,23	0,23	0,21
Chi. Cot. FFAA	0,12	0,11	0,11	0,11	0,10	0,10	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,07
Chi. Cot. FFSS	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07
Chi. Cot. Total	0,20	0,19	0,19	0,19	0,18	0,18	0,17	0,16	0,16	0,16	0,16	0,14
Bra. Cot. FFAA	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,04	0,09	0,09
Arg. Pre. FFAA	0,17	0,15	0,17	0,21	0,23	0,24	0,25	0,28	0,26	0,25	0,27	0,26
Arg. Pre. FFSS	0,29	0,29	0,31	0,31	0,29	0,30	0,32	0,34	0,32	0,32	0,35	0,34
Arg. Pre. Total	0,46	0,44	0,48	0,52	0,52	0,54	0,57	0,62	0,58	0,57	0,62	0,60
Chi. Pre. FFAA	0,64	0,61	0,61	0,60	0,59	0,59	0,59	0,57	0,56	0,57	0,57	0,50
Chi. Pre. FFSS	0,37	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,36	0,36	0,37	0,38	0,34
Chi. Pre. Total	1,01	0,97	0,96	0,95	0,94	0,94	0,94	0,93	0,92	0,94	0,95	0,85
Bra. Pre. FFAA	0,64	0,60	0,55	0,54	0,55	0,59	0,59	0,62	0,66	0,67	0,71	0,60
Arg. Déf. FFAA	0,13	0,11	0,12	0,13	0,14	0,14	0,15	0,17	0,16	0,15	0,19	0,18
Arg. Déf. FFSS	0,19	0,19	0,20	0,20	0,15	0,15	0,18	0,17	0,17	0,19	0,20	0,21
Arg. Déf. Total	0,32	0,30	0,32	0,33	0,29	0,29	0,33	0,34	0,33	0,34	0,39	0,39
Chi. Déf. FFAA	0,52	0,50	0,50	0,49	0,49	0,50	0,50	0,49	0,48	0,48	0,49	0,43
Chi. Déf. FFSS	0,29	0,28	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,28	0,28	0,29	0,30	0,27
Chi. Déf. Total	0,81	0,78	0,77	0,77	0,75	0,77	0,77	0,77	0,76	0,78	0,79	0,71
Bra. Déf. FFAA	0,60	0,56	0,52	0,51	0,52	0,55	0,56	0,59	0,63	0,64	0,62	0,51

Fuente: elaboración propia en base a datos fiscales de cada país y de producto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (excepto para Brasil 2020 y 2021 que toma datos del Instituto Brasileño de Geografía e de Estadísticas).

## Conclusión

En Brasil las reformas previsionales desarrolladas durante los años del neoliberalismo fueron paramétricas mientras que en Chile y Argentina tuvieron carácter de estructurales, al establecer el régimen de capitalización individual en Chile y la reforma mixta en Argentina.

Pero tanto la reforma chilena de 1982 como la argentina de 1994 mantuvieron a los esquemas previsionales de las FFAA y de Seguridad federales / nacionales bajo sistemas de reparto asistido de beneficio definido (más allá del carácter mixto, dada su histórica capitalización colectiva, del sistema de retiros y pensiones militares argentino). Brasil, en cambio, mantuvo el RPPS como un esquema de seguro social de beneficio definido al igual que, aunque con reglas diferenciales, el RGPS, definidos sus lineamientos con la enmienda constitucional del año 1988.

Así, los regímenes represivos de las dictaduras cívico militares latinoamericanas que fomentaron un cambio en el modelo de acumulación — del modelo ISI al de valorización financiera— y las políticas neoliberales de los años '90 no modificaron los esquemas de reparto asistido para el personal militar y de seguridad.

Si bien esto puede deberse a las particularidades de la profesión militar y de las fuerzas de seguridad —en la que la figura del retirado tiene preeminencia ya que se abandonan la ejecución de las tareas, pero se sigue estando disponible para cumplir con determinados requerimientos de la fuerza ante situaciones extraordinarias— no constituye un hecho menor que las fuerzas que en un período histórico determinado fueron el brazo ejecutor de la ruptura democrática que permitió la aplicación de determinadas orientaciones de política entre las que se encontraban la aplicación directa de la reforma estructural en Chile o que sentaron las bases para el condicionamiento general de las políticas y la erosión del sistema previsional, vía la eliminación de las contribuciones patronales entre 1980-1984 en Argentina, hayan permanecido con esquemas de reparto asistido de beneficio definido.

Atento a ello y dado que el proceso de envejecimiento poblacional implicará mayores recursos destinados a atender las contingencias de envejecimiento de las personas de la tercera edad, es necesario y urgente rediscutir los regímenes previsionales diferentes a los sistemas generales.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Bravo, Jorge Horacio (2000): Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina. Revista de la CEPAL N° 72. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.
- Carpenter, Sergio (2017): Tensiones previsionales en Argentina y Chile. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Buenos Aires.
- Da Silva, Lara Lúcia y Teixeira Da Costa, Thiago de Melo (2016): A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História. Administração Pública e Gestão Social Volumen 8, N° 3. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa.
- Del Popolo, Fabiana (2001): Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina. Población y Desarrollo N° 19. CEPAL. Santiago de Chile.
- Farfán Mendoza, Guillermo (2014): Brasil: la constitución de 1988 y las reformas a los sistemas de pensiones. Revista Latinoamericana de Derecho Social N° 19. Universidad Nacional Autónoma de México. México DF.
- King, Katiuska; Carranza, César Maldonado, Rosario (2023): Ecuador entre el retorno de los privilegios y el sálvese quien pueda. En Berenice Ramírez López y Sergio Carpenter (coordinadores): Panorama y desafíos de la seguridad social en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- La Ruffa, Graciela; Gaya, Raúl, Carpenter, Sergio y Martínez, Carlos (2018): Evolución y financiamiento de la previsión social en Argentina. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). Buenos Aires.
- Martinez, Carlos (2023): Diagnóstico sobre las cajas previsionales provinciales en el marco de la seguridad social argentina. ASAP. Buenos Aires.
- Rofman, Rafael (2021): Los regímenes previsionales de excepción en Argentina. Documento de Políticas Públicas. Centro Interdisciplinario de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Buenos Aires.
- Vargas Faulbaum, Luis (2018): Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008). CEPAL. Santiago de Chile.
-



# Ajuste para la justicia social

## Desafíos de la innovación en salud desde el sur del mundo

Hilario Bielsa\*

Nasim Iusef Venturini\*\*

Julieta Arilla\*\*\*

“Porque en nuestro país no nos sobra nada para atender la salud del pueblo. Esta meta tendremos que conquistarla todos juntos, para no perder por separado”

Dr. Domingo Liotta, 1973.

La mitología ejerce una función trascendental, aconsejando al espíritu en el tránsito por los caminos sinuosos del presente. Tal es el caso de la versión menos difundida del origen histórico de la medicina social: el momento en que Perón y Carrillo se conocieron, a una distancia sideral del anodino encuentro en un pasillo del Hospital Militar. En 1946, desde la retreta de la Plaza Libertad en Santiago del Estero, un inspirado Perón exaltaba a una multitud en el último tramo de su campaña presidencial. Se había detenido en la enumeración pormenorizada de las obras de infraestructura sanitaria que habían previsto, trezado en la emoción de una masa innúmera que asentía a cada una de sus palabras. De todas las

\* Director de Estrategias de Integración del Sistema de Salud del Ministerio de Salud de la Nación (Argentina).

\*\* Coordinador de la Comisión de Precios de Medicamentos e Insumos Sanitarios del Ministerio de Salud de la Nación (Argentina).

\*\*\* Asesora económica del Ministerio de Salud de la Nación (Argentina).

caras había una que había conseguido capturar su atención: giraba pesadamente en señal de disentimiento. Al terminar su discurso, intrigado por la fuerza del gesto, bajó a buscarlo y le preguntó qué podía haberle ocasionado semejante sentimiento de desaprobación. Visiblemente fastidiado, un todavía anónimo Carrillo le habría contestado que estaba cansado de escuchar a políticos vanagloriarse de la construcción de hospitales para curar enfermos, antes de procurar las condiciones para que la gente no se enfermara. Frente a la multitud de interrogantes de nuestro presente, ¿qué rumbo nos aconseja este mito hoy? O, dicho de otra forma, ¿por qué sacudiría la cabeza Carrillo?

A nivel mundial, la evolución de la naturaleza de la necesidad humana en relación a los servicios de salud que consume describe una parábola particular. En términos históricos, la constitución y consolidación de los sistemas de salud en los estados nacionales modernos occidentales fueron el resultado de la instauración de programas económicos asociados a las políticas de los Estados de Bienestar que acaecieron después de la Segunda Guerra Mundial. A su vez, esto fue posible como consecuencia de la vinculación y articulación de distintos sectores: el sector médico tradicional vinculado a la práctica liberal del ejercicio de la medicina, el sector de investigación e innovación químico-farmacéutica, el sector vinculado a la enseñanza de la medicina en las casas de estudio tradicionales y, por último, algunos elementos del sector de la industria química que empezaron a producir tecnologías para dar respuesta a las problemáticas de salud imperantes. Esta interacción dio lugar al Complejo Médico Industrial, que entre los años '80 y '90, al integrarse con los capitales financieros, dio como resultado el surgimiento del Complejo Médico Industrial Farmacéutico (Iriart, 2008). En términos económicos y profundizado por la estructuración descrita precedentemente, en los últimos cincuenta años el gasto en salud incrementó de forma sustancial en la mayoría de los países del mundo, independientemente de su forma de organización o financiamiento (Appleby, 2012). Los países contenidos en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo, muestran un incremento sostenido del gasto total

en salud como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) entre 1970 y 2019, de forma tal que representa, en promedio, un salto del 4.6% al 8.8% para ese período (Figura 1)<sup>1</sup>, aumentando más del doble su participación en la producción total de bienes y servicios. En Argentina, por su parte, se corrobora dicha tendencia: entre los años 2000 y 2019, el gasto total en salud pasó del 8.2% al 9.4% del PIB (Figura 2).<sup>2</sup>

Este aumento vertiginoso encuentra, de acuerdo a Marino et.al, 2017, cinco grandes factores de impulso: por un lado, los cambios en la demografía, los ingresos y la productividad de la población y, por el otro, las decisiones políticas implicadas en el financiamiento de servicios de salud y la tecnología sanitaria disponible (2017). Entre ellos, el último reviste una relevancia singular: ¿por qué la innovación en salud contribuye a su encarecimiento y no, por el contrario, a su abaratamiento?

Las interacciones entre la tecnología sanitaria y el gasto en salud son complejas: mientras que, en otros sectores de la economía, el progreso tecnológico permite reducir costos en la medida en la que aumenta la eficiencia del proceso de producción y disminuye la utilización de mano de obra (Marino y Lorenzoni, 2019), dicho fenómeno no suele verificarse en este campo.

Si bien ciertas tecnologías en salud conllevan una reducción potencial del costo de atención, el efecto agregado producido por ellas resulta encarecedor (Marino y Lorenzoni, 2019). Estos avances tecnológicos abarcan al conjunto de innovaciones en productos, procedimientos y prácticas que afectan la forma de prestar servicios de salud (OCDE, 2017), incluyendo innovaciones en procesos y prestación de atención generadas, por ejemplo, por el uso de grandes conjuntos de datos, tecnologías

- 1 Como casos paradigmáticos se encuentran Alemania (de 5.7% a 11.7%), Reino Unido (de 4% a 10%) y Estados Unidos (de 6.2% a 16.7%).
- 2 Para 2019, la participación del gasto en salud llega incluso al 10.2%, de acuerdo al Ministerio de Salud de la Nación (2022), en base a datos provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y el Ministerio de Economía.

portátiles biosensibles, adopción de teléfonos inteligentes e impresión en 3D (Imison y col., 2016) (OCDE, 2017) pero, especialmente, por la incorporación de nuevos medicamentos y dispositivos médicos (Chernew y Newhouse, 2012) (Abrantes-Metz, 2012). Todo lo anterior supone una mejora de la calidad de la atención y, en particular, una ampliación de la frontera de lo tratable, lo cual implica un uso más intensivo de recursos económicos (Crosta y col., 2019) (Ministerio de Salud, 2023). En síntesis y en términos generales, se estima que más de un tercio del aumento en el gasto en cuidados médicos durante las últimas dos décadas se atribuye a la integración de tecnologías nuevas en el ámbito sanitario. Se estima que, entre 1995 y 2015, el gasto en salud aumentó en un 1% cada año debido únicamente al progreso tecnológico, y se prevé que esta tendencia se mantenga en un 0,9% anual hasta el año 2030 (Marino y Lorenzoni, 2019) (Ministerio de Salud, 2023).

Entre los motivos que explican la influencia sistemática del desarrollo tecnológico en el gasto en salud de las últimas décadas, el rol de los medicamentos y dispositivos médicos tiene una centralidad insoslayable debido a la multiplicación en la oferta disponible de tratamientos, tanto para la mejora de la efectividad terapéutica de abordajes conocidos como por el descubrimiento de nuevos abordajes. En este último sentido, la expansión del universo de problemas de salud tratables farmacológicamente se puede deducir de las cifras contenidas en la Figura 3: entre los años 2014 y 2022, casi se duplicó el número de enfermedades raras con al menos un desarrollo terapéutico asociado, pasando de 389 a 677 (Citeline, 2022).

Asimismo, es notable la alteración de la composición del denominado pipeline de la industria farmacéutica (entendida como la cartera de productos en fase de desarrollo) en relación al tipo de medicamento de acuerdo al origen de sus principios activos (subcomponente que explica su efecto terapéutico). De acuerdo a la revisión anual de investigación y desarrollo de la industria farmacéutica elaborado por Citeline (Figura 4), se estima que la participación de los denominados medicamentos

biológicos pasó de representar casi un 15% a casi un 45% del total de medicamentos (2022), implicando una retracción de los no biológicos del 35.29% en 27 años, lo que implica un retroceso de más del 1% anual. Esto último se torna problemático a causa de las diferencias abismales de los precios entre ambos tipos de medicamentos: en el año 2017, a pesar de que los tratamientos biológicos fueron solo el 2% de todas las prescripciones en Estados Unidos, representaron un total del 37% del gasto en medicamentos (Aitken y col., 2018).

En nuestro país podemos constatar el efecto que las presiones del mercado de medicamentos ejercen sobre el gasto. El Programa Médico Obligatorio (PMO), que representa la canasta mínima de servicios de salud obligatoria para obras sociales nacionales y entidades de medicina prepaga, registra un aumento acumulado de 475% en su costo estimado en pesos nominales entre 2010 y 2022, superando por un 31% a la variación acumulada del índice de salarios publicados por INDEC para el mismo período (Ministerio de Salud, 2023). En particular y como ilustran las estimaciones realizadas por Van der Kooy y col., este crecimiento sostenido del costo del PMO en la última década se explica, en gran medida, por el aumento de la participación del rubro de prestaciones especiales (2022) (Figura 5). En ese sentido, los denominados medicamentos especiales (que implican fármacos oncológicos y de muy alto precio, entre otros) contenidos en él registraron una suba del 58% para dicho período (Van der Kooy y col., 2022).

Por su parte, el gasto prestacional registrado por las obras sociales nacionales reguladas por las leyes 23.660 y 23.661 en el período 2010-2019 constata, del mismo modo, el fenómeno descrito. Desde este punto de vista, el componente de ese gasto asociado a las prestaciones de farmacia pasó de representar un 9,55% en el 2010 a un 14,33% en el 2019 (Figura 6), implicando una expansión del 50% del gasto de dicho rubro con una retracción relativa del gasto médico-asistencial (erogaciones relacionadas con la atención médica y los servicios asistenciales proporcionados a los afiliados) de alrededor del 5%. Asimismo, la comparación entre el

aumento porcentual de esta última categoría con el acumulado de aumentos por convenios colectivos de trabajo de la Federación de Asociaciones de Trabajadores de la Sanidad Argentina (organización sindical que nuclea el universo más amplio de trabajadores de la salud de nuestro país) es sugestivo del fenómeno de puja distributiva subyacente entre los bienes de consumo y la fuerza de trabajo del sector (1486,76% contra 1429,79%, respectivamente).

No obstante todo lo anterior, el aumento del gasto en salud no posee una relación simple y unidireccional con los resultados sanitarios. Cañás y col. señalan que, en el año 2016, únicamente una pequeña porción de los nuevos medicamentos autorizados en Argentina representó un progreso terapéutico sustancial y que, a pesar de ello, la mayoría de estos fármacos se caracterizaron por tener precios considerablemente altos (2019). Esto implica, necesariamente, un desacople entre el encarecimiento del proceso de atención con los efectos que produce, redundando en una inevitable tensión sobre los financiadores y profundizando las consecuencias de eventuales desequilibrios macroeconómicos en una economía fuertemente dolarizada.

Frente a una realidad que nos impone la responsabilidad de revisar nuestros credos, es pertinente detenerse en uno de los apotegmas centrales que organizan a nuestra argentinidad: “Donde existe una necesidad nace un derecho”. A pesar de los intentos sistemáticos por torcer frívolamente su sentido, es evidente que dentro del cuidado de la salud de las personas este adagio adquiere una connotación especial. En su reinterpretación anida el desafío de comprender que la innovación en salud debe abordarse sin confundir regulación con burocracia, ni ajuste con injusticia.

---

## REFERENCIAS

- Abrantes-Metz Rosa (2012). The contribution of innovation to health care costs: at least 50%? (Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2121688>).
- Aitken Murray y Kleinrock Michael Medicine use and spending in the U.S.: a review of 2017 and outlook to 2022. IQVIA Institute. 2018.
- Appelby John (2012). Rises in health-care spending: where will it end? *BMJ* 2012;345:e7127 doi: 10.1136/bmj.e7127 (Publicado el 1 de noviembre de 2012).
- Cañas Martín, Buschiazco Héctor Omar, Urtasun Martín Alejandro (2019). Valor terapéutico y precio de los nuevos fármacos comercializados en Argentina: ¿valen lo que cuestan?
- Chernew Michael y Newhouse Joseph (2012). Health care spending growth. In Pauly MV, McGuire TG and Barros PP (ed.). *Handbook of Health Economics, Volume 2*. Elsevier.
- Citeline (2022). *Pharma R&D Annual Review 2022. Navigating the Landscape*.
- Crosta Facundo Luis, Navaridas Rocío, Robla Vilá Lara (2019). Gasto público en salud: Envejecimiento, tecnología, crecimiento y no observables.
- Imison Candace, Castle-Clarke Sophie, Watson Robert, Edwards Nigel (2016). *Delivering the benefits of digital health care*. London: Nuffield Trust. [www.nuffieldtrust.org.uk/research/delivering-the-benefits-of-digital-health-care](http://www.nuffieldtrust.org.uk/research/delivering-the-benefits-of-digital-health-care)
- Iriart, Celia (2008). *Capital financiero versus complejo médico-industrial: los desafíos de las agencias regulatorias*.
- Marino Alberto, Morgan David, Lorenzoni Luca and James Chris (2017). *Future trends in health care expenditure: A modelling framework for cross-country forecasts*. OECD Health Division Working Papers, No. 95, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/18152015>.
- Marino Alberto y Lorenzoni Luca (2019). *The impact of technological advancements on health spending - a literature review*. OECD Health Working Paper No. 113.
- Ministerio de Salud de la Nación Argentina (2022). *Gasto en salud en Argentina. Análisis para 2017-2020*. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe-gasto-en-salud-2017-2020\\_ss.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe-gasto-en-salud-2017-2020_ss.pdf)
- Ministerio de Salud de la Nación Argentina (2023). *Análisis del Programa Médico Obligatorio (P.M.O). Hacia la consagración del derecho a la salud en Argentina*. <https://bancos.salud.gob.ar/recurso/analisis-del-programa-medico-obligatorio-pmo-hacia-la-consagracion-del-derecho-la-salud-en>

Ministerio de Salud de la Nación Argentina (2023). Manual de Implementación del Plan Argentino Integrado de Servicios de Salud - Plan de Beneficios (PAISS - PB). Hoja de ruta para la creación de un plan de beneficios en salud en Argentina.

Liotta D (1973): Discurso de Domingo Liotta sobre la Ley de Carrera Sanitaria Nacional. <http://isco.unla.edu.ar>.

OECD (2017). New Health Technologies: Managing Access, Value and Sustainability. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266438-en>

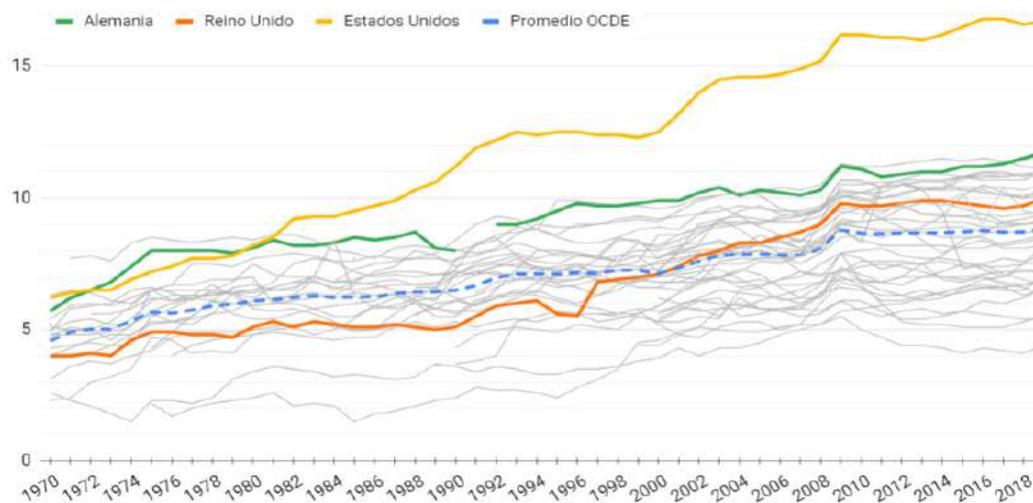
Superintendencia de Servicios de Salud (2021). Balances de obras sociales nacionales 2010-2020. Pedido de acceso a información pública (abril del 2021).

Van der Kooy, Ernesto, Torres, Rubén, Pezzella, Héctor, Carril, Adolfo, Roldán, Rubén Ricardo, Striglio, Nicolás, y Jorgensen, Natalia, (2022). Actualización de la estimación del gasto necesario para garantizar la cobertura asistencial contenida en el Programa Médico Obligatorio (PMO). IPEGSA, Prosanity consulting y Universidad del Salvador.



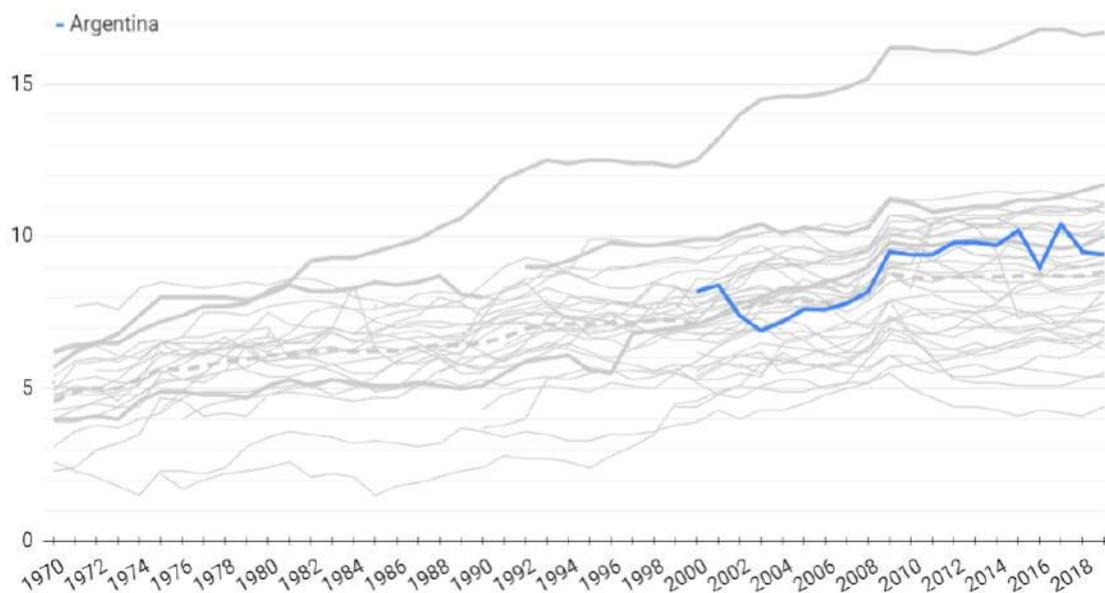
## Anexos

Figura 1: Gasto total en salud como % del PIB en países de la OCDE (1970-2019)



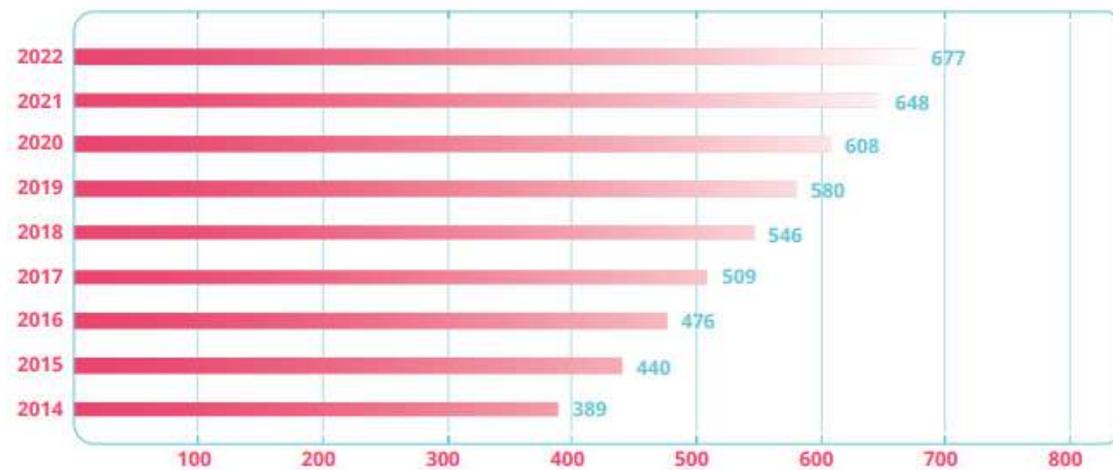
Fuente: elaboración propia en base a OECD Health Statistics (2023).

Figura 2: Gasto total en salud como % del PIB en Argentina (2000-2019)



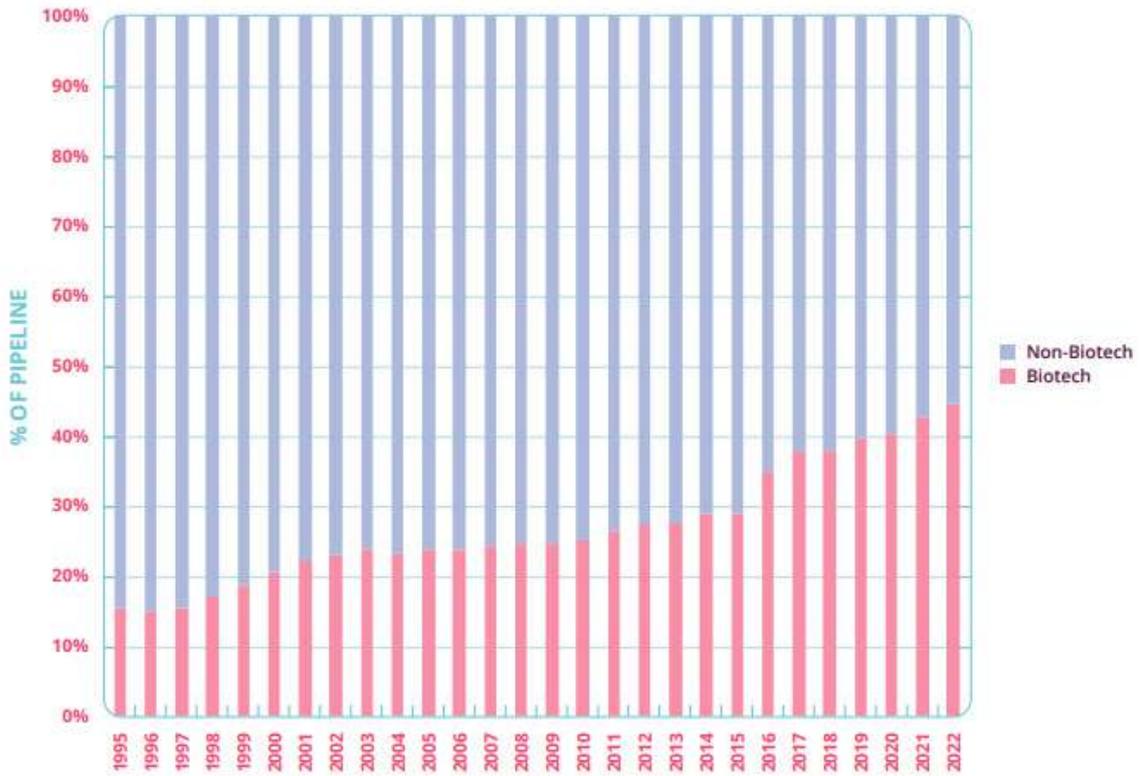
Fuente: elaboración propia en base a OECD Health Statistics (2023).

Figura 3: Número de enfermedades raras con al menos un desarrollo terapéutico en desarrollo por la industria farmacéutica (2014-2022)



Fuente: Citeline (2022).

Figura 4: Medicamentos biológicos en relación a no biológicos en el pipeline de la industria farmacéutica (1995-2022)



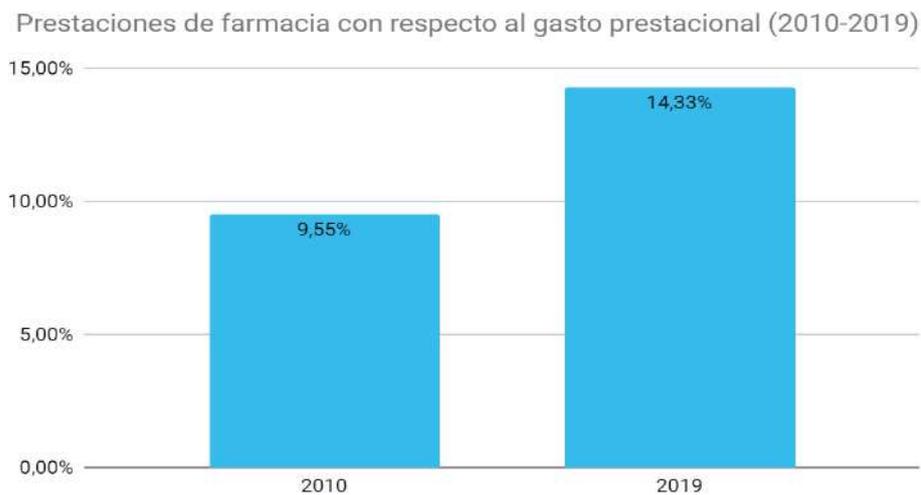
Fuente: Citeline (2022).

Figura 5: Evolución del porcentaje de participación de las prestaciones especiales en el costo estimado del Programa Médico Obligatorio (PMO) (2010-2022)



Fuente: elaboración propia en base a Van der Kooy y col. (2022).

Figura 6: Gasto de prestaciones de farmacia respecto al gasto prestacional total en obras sociales nacionales (2010 y 2019)



Fuente: elaboración propia en base a Superintendencia de Servicios de Salud (2021).



# Comentarios a la propuesta de Reforma a las Pensiones en Ecuador 2023<sup>1</sup>

Katiuska King\*

## Introducción

Los temas relativos a las pensiones y sus sistemas tienen un carácter estructural y son complejos. Por lo que, para que sean debatidos por toda la ciudadanía, requieren una mejor comprensión. En el Ecuador la institución que maneja las pensiones de la población civil, se denomina Instituto ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y en los últimos tiempos ha sido objeto de varias polémicas.

Es innegable que el sistema de pensiones necesita cambios profundos a ser discutidos e implementados, no al apuro en las últimas semanas del gobierno de Guillermo Lasso con claros vínculos a la banca y sin capital político, al punto que debió impulsar un proceso constitucional denominado como “muerte cruzada” para evitar ser destituido.

A inicios de julio de 2023, la Comisión para la reforma legal del sistema de pensiones ecuatoriano (2023), creada por el gobierno de Lasso, presentó

\* PhD en Estudios sobre Desarrollo por la Universidad del País Vasco. Docente de la Universidad Central del Ecuador. Directora del proyecto de investigación y Observatorio “Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador”. Miembro del Grupo de Trabajo de CLACSO “Seguridad social y sistemas de pensiones”.

<sup>1</sup> Este artículo parte de una versión previa publicada en el Blog de la autora.

una propuesta no vinculante para la reforma legal del sistema de pensiones ecuatoriano. En este breve artículo, se presentan los elementos clave de la propuesta, se realiza una discusión a modo de resumen y finalmente, se concluye.

## Elementos clave de la propuesta

La propuesta no vinculante se difunde como una forma de “vacunarse contra la demografía” (De la Torre, 2023) y olvida hablar de la creación de nuevos empleos al mantener la actual estructura laboral, es decir, no considera incrementos del empleo en el sector formal. Tampoco se contemplan los efectos en el empleo de los acuerdos de inversión que se promocionaron en el gobierno de Lasso. Tanto así que se supone que en el 2080 habrá un afiliado aportante por cada pensionista.

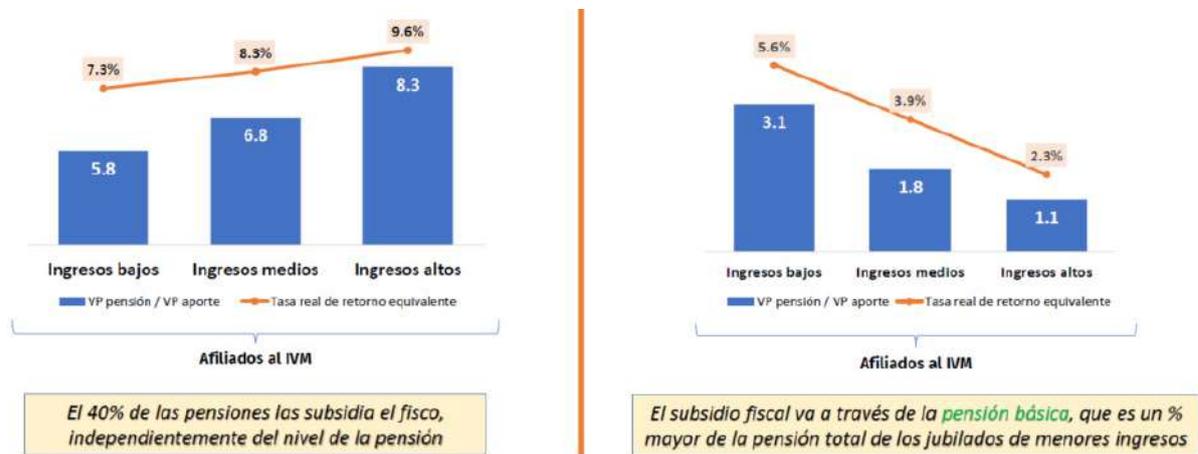
En el Ecuador los fondos de ahorros previsionales han sido un anhelo del sistema financiero y de los gobiernos de derecha. En el año 1995 el gobierno de Sixto Durán Ballén planteó una consulta sobre la posibilidad de escoger el régimen de seguridad social, sus prestaciones y servicios a través del IESS u otra institución pública o privada. En esa consulta el NO ganó con 60,3% (Observatorio Financiero, 2021). Ahora los ojos de la propuesta están en la mira de los ahorros, principalmente del fondo de cesantía con más de USD 10 mil millones.

La discusión se centra en las reformas paramétricas al Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) que, en principio, podrían darle más sostenibilidad al mismo. En esto se rescata el análisis de la fórmula de cálculo de la pensión, las asimetrías entre la edad de jubilación y el tiempo de aportes, la transición de la reforma, la base de aporte y la discusión sobre la jubilación patronal. Sin embargo, la Comisión en sus propias palabras apuesta por fortalecer el pilar de ahorro individual (De la Torre, 2023).

Se menciona la equidad como criterio de fórmula de cálculo en los aportes del Estado, que con la propuesta serían mejor distribuidos, sin

embargo, en valores menores. En la ilustración 1, se muestran los gráficos en los que se observa que la suma de la relación pensión y aporte se reduciría de 20,9 a 11,6 (sin quedar clara la unidad de medida) es decir, en el sistema con reforma habría menos recursos mejor distribuidos y no existiría equidad intergeneracional.

Ilustración 1: Comparación del sistema actual y del sistema con reforma



Fuente y elaboración: (Comisión para la reforma legal del sistema de pensiones ecuatoriano, 2023b, p. 31)

También se habla de aumentar la cobertura a la seguridad social sin ser tratada a profundidad, pese a ser fundamental para la sostenibilidad de un sistema de seguridad social de capitalización colectiva.

## Discusión a modo de resumen

Por lo tanto, y reconociendo la importancia del tema, considero que esta propuesta es incompleta, camuflada y parcial. Además, tiene caballos de Troya que vienen a debilitar el actual sistema.

La propuesta es incompleta porque no incluye una reforma en salud<sup>2</sup> ni cómo forma de atraer nuevos aportantes ni para evitar que se pierden los recursos. Tampoco tiene una verdadera propuesta para aumentar cobertura, pues la afiliación obligatoria en base al ingreso neto es sólo un enunciado. No considera a los sistemas de la fuerza pública<sup>3</sup> ni los compara con los del régimen civil.

En la Tabla 1 se presenta el coeficiente de cálculo de pensiones para la misma edad de jubilación comparada entre civiles, oficiales y tropa. La reforma sólo discute las pensiones de los civiles no las de la fuerza pública que tienen menos años de trabajo, salarios más altos y pensiones mayores.

**Tabla 1: Coeficientes de cálculo de pensiones para los mismos años de trabajo**

Años de trabajo	Civiles	Oficiales	Tropa
34	80,0%	85,0%	85,0%

Fuente: IESS, ISSFA, ISSPOL (2023)

También es camuflada porque incluye a los planes de ahorro obligatorios en el fondo de cesantía<sup>4</sup> y la mitad del fondo de reserva<sup>5</sup> en una cuenta a 2 o 3 años en el Banco del IESS (BIESS) u otra entidad financiera.

Es parcial porque propone cambios paramétricos a la pensión por vejez y no considera cambios a la pensión de invalidez o discapacidad cuando la propia Comisión detectó que esta se había incrementado en términos relativos mucho más que la pensión por vejez (Tabla 2).

- 2 Cuya deuda de USD 4.285 millones, representa casi el doble de la deuda en pensiones, USD 2.150 millones (King Mantilla, 2021).
- 3 En términos de subsidios la seguridad del ISSFA e ISSPOL representan el 0,7% frente al 1,9% del IVM con respecto al PIB.
- 4 Actualmente es el 2% del ingreso laboral.
- 5 Actualmente es del 4,17% del salario.

Es decir, las reformas paramétricas se concentran en lo que ha crecido menos. Las pensiones por vejez han crecido un 23% entre 2021 y 2014 cuando las pensiones por discapacidad han crecido casi 200% en el mismo período, como se observa en la Tabla 2.

Tabla 2: Pagos por pensiones en millones de dólares

Tipo de Pensión	2014	2019	2021	2021 / 2014
Pensión por discapacidad	250	550	747	199%
Pensión por vejez	560	660	688	23%

Fuente: Redacción Plan V (2023)

## Conclusiones

Además de lo mencionado existen sorpresas que se esconden a través de los siguientes caballos de Troya para impulsar un sistema de seguridad social de capitalización individual. Se establece una regla fiscal con un tope en el aporte del Estado (3% del PIB) y exoneraciones para los aportes patronales en el *matching* (plan de ahorro voluntario).

La supuesta nueva cobertura sin una propuesta clara haría que cuando se llegue al tope de los aportes estatales, estos nuevos afiliados tarde o temprano tengan que optar por cuentas individuales como ya lo plantean para el caso de salud, pues la propuesta dice: “Será opcional afiliarse a salud si demuestran tener un seguro médico” (Comisión para la reforma legal del sistema de pensiones ecuatoriano, 2023a, p. 2).

También plantean esquemas para que el afiliado que no puede completar el mínimo de años de aporte para jubilarse pueda “retirar los aportes que hizo, actualizados por inflación (IPC), en forma de un retiro programado” (Comisión para la reforma legal del sistema de pensiones ecuatoriano, 2023b, p. 21).

La propuesta busca permitir que el BIESS invierta en acciones de empresas y se creen gestores de inversión privados a elección de los trabajadores. Con esto se desconoce el rol que el BIESS ha tenido en la reducción de la tasa de interés del segmento hipotecario (King Mantilla, 2019).

Todo esto haría que a la larga se debilite el sistema de seguridad social de capitalización colectiva, se creen las cuentas de ahorro individuales que sienten las bases para ir al sistema de capitalización individual, como las Administradoras de Fondos de Pensiones - AFP chilenas- y cumplir con el sueño anhelado de un manejo del ahorro nacional por parte del sistema financiero privado. La discusión es necesaria, así como advertir de los riesgos de esta propuesta y de escuchar criterios diferentes. Hace dos años escribí “Los presagios de quiebra como profecías autocumplidas y antesala de las AFP” (King Mantilla, 2021). Una comisión que trabaje los temas de salud es indispensable. Con el nuevo presidente, está por verse los cambios planteados.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión para la reforma legal del sistema de pensiones ecuatoriano. (2023a). *Ayuda memoria de la Comisión ciudadana para la reforma de pensiones* (p. 5) [Institucional]. <https://www.udla.edu.ec/facea/comision-descargables/>
- Comisión para la reforma legal del sistema de pensiones ecuatoriano. (2023b, julio 5). *Presentación de la Comisión ciudadana para la reforma de pensiones* [Institucional]. <https://www.udla.edu.ec/facea/comision-descargables/>
- De la Torre, Augusto (Director). (2023, julio 5). *Presentación y rueda de prensa de la Comisión ciudadana para la reforma de pensiones*. <https://www.youtube.com/watch?v=R7o3NeI93Rc>
- King Mantilla, Katiuska. (2019). Banca pública, seguridad social y acceso a financiamiento de vivienda en Ecuador. *Universitas*, 31, 119-139. <https://doi.org/10.17163/unin31.2019.06>
- King Mantilla, Katiuska. (2021). Los presagios de quiebra como profecías autocumplidas y

antesala de las AFP . *Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo. Nota Técnica*, 1, 29-36

Observatorio Financiero. (2021, junio 26). *Consulta sobre Seguridad Social 1995—Financiamiento para el desarrollo del Ecuador* [Institucional]. Financiamiento para el desarrollo en Ecuador.

<https://www.observatoriofinanciero.org/consulta-sobre-seguridad-social-1995/>

Redacción Plan V. (2023, abril 21). El fondo de pensiones del IESS, con la última oportunidad para evitar el colapso. *Plan V*. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-fondo-pensiones-del-iess-con-la-ultima-oportunidad-evitar-el-colapso>





# Uruguay: Solamente la aprobación del plebiscito podrá preservar los derechos humanos en la seguridad social

Antonio Elías\*

El XIV Congreso del PIT-CNT, en noviembre de 2021, resolvió: «Reafirmar nuestro ineludible compromiso en la defensa irrestricta e integral de la seguridad social solidaria [...] [y rechazar] la vigencia, la extensión y la profundización del régimen mixto, así como a toda intención de imposición de esquemas de capitalización individual privado y lucrativo».<sup>1</sup>

El primero de mayo de 2023 el PIT-CNT, a través de su presidente Marcelo Abdala, reafirmó el rechazo a la reforma regresiva del sistema de jubilaciones y pensiones aprobada en el parlamento por los partidos de la coalición: “Decimos con claridad que nosotros no la dejamos por ahí, el movimiento sindical va a dar pelea por una reforma que sea humanamente sustentable y amplíe derechos, no descartamos ninguna acción

\* Máster en Desarrollo Económico (UIA-España) y en Administración Pública (CIDE-México), docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República (1985-2017). Actualmente director del Instituto de Estudios Sindicales (INESUR-Uruguay), directivo de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA), miembro de los Grupos de Trabajo de CLACSO: Crisis y Economía Mundial y de Seguridad Social y Sistema de Pensiones, integrante de la Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM).

<sup>1</sup> Recuperado de: (<https://elpopular.uy/resolucion-del-xiv-congreso-del-pit-cnt-sobre-la-reforma-de-la-seguridad-social/>)

para erradicar este ajuste fiscal encubierto”, incluso apelar a “un mecanismo de democracia directa”.<sup>2</sup>

Dado que la Constitución de la República impide que se realicen referéndum contra leyes en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo<sup>3</sup>, como en este caso, el único camino posible para eliminar el lucro y el proceso de pérdida de derechos en la seguridad social fue convocar a un plebiscito para hacer una reforma constitucional. Al igual que en 1989 cuando se aprobó que las pasividades se actualizarían por la evolución del índice medio de salarios, lo que eliminó la posibilidad de continuar utilizando las pasividades como variable de ajuste de los déficits fiscales.

Por otra parte, la eliminación de las AFAP solo se podrá realizar a través de una enmienda constitucional, dado que no hubo, ni hay, voluntad en las principales fuerzas políticas que pueden acceder al gobierno de eliminar las AFAP. En efecto, durante el gobierno del Partido Colorado y con pleno respaldo del Partido Nacional, se aprobó en 1995 la ley 16.713<sup>4</sup>, la cual estableció una reforma estructural de la seguridad social que sustituyó el sistema de solidaridad intergeneracional estatal, en el que los activos aportan para que cobren los pasivos, por un sistema mixto, al incorporar un segundo pilar privado, de ahorro individual obligatorio.

La coalición de partidos que gobierna el Uruguay desde 2020, liderada por el Partido Nacional, generalizó el sistema de AFAP para todas las cajas paraestatales y obligó a todos los trabajadores a afiliarse, sea cual sea su ingreso con la reforma aprobada en el año 2023 en la ley 20.130<sup>5</sup>.

Por su parte, el Frente Amplio gobernó de 2005 a 2019 y no tomó medidas para eliminar las AFAP. En ese periodo, se redujo el monto de las

2 Recuperado de: (<https://www.subrayado.com.uy/no-descartamos-ninguna-accion-erradicar-la-reforma-jubilatoria-dijo-marcelo-abdala-n914021>)

3 Recuperado de: (<https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/79>)

4 Recuperado de: (<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16713-1995>)

5 Recuperado de: (<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20130-2023>)

comisiones que cobran las AFAP y se posibilitó la renuncia de la afiliación voluntaria a las AFAP entre los 40 y 50 años (art. 8, Ley 16.713<sup>6</sup>). También se impulsó la Ley N°19.590 que permite desafiliarse de las AFAPs y volver al régimen de reparto a quienes tenían 50 años en 2016 e ingresaron de forma obligatoria<sup>7</sup>. La mayoría de los trabajadores favorecidos por esta ley optaron por volver al sistema de reparto, a pesar de que se les impuso una reducción de 10% en su jubilación a quienes eligieron volver al sistema de reparto.

## Protegen al capital con reducción de derechos y prestaciones a los trabajadores

El gobierno multicolor argumenta que hizo la reforma porque la gente vive más y va a cobrar las prestaciones por más tiempo, y que no se pueden aumentar los gravámenes al capital porque afectarían la inversión y el crecimiento económico. Los aportes personales y patronales constituyen la fuente principal de financiamiento de los programas de seguridad social. Los trabajadores han mantenido su tasa de aporte, en cambio las tasas patronales se han modificado, en general a la baja. En el sistema de previsión social uruguayo se han creado múltiples normas que establecen exoneraciones de aportes patronales. Algunas de ellas se enmarcan en exoneraciones generales y permanentes; otras se aplican para determinadas empresas o actividades y por cierto tiempo.

No se tocan, tampoco, las exoneraciones totales o parciales de impuestos al capital. Los subsidios al capital a través del impuesto a las rentas de las actividades empresariales (IRAE) y el impuesto al patrimonio (IP) son superiores a la asistencia financiera neta al BPS. El gasto tributario en zonas francas es casi la mitad de dicha asistencia. Quiere decir que existe un amplio espacio para reducir los subsidios al capital en forma gradual

<sup>6</sup> Recuperado de: (<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16713-1995/8>)

<sup>7</sup> Recuperado de: (<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19590-2017>)

cubriendo la asistencia financiera sin necesidad de condenar a los futuros pasivos a vivir la vejez en condiciones indeseables.

Como no están dispuestos a aumentar los costos del capital con los aportes patronales o en impuestos, buscan reducir los egresos recortando derechos de los futuros pasivos, que tendrán jubilaciones más que insuficientes, la mitad de los cuales no tendrán cómo mantenerse entre los 60 y los 65 años.

## **El plebiscito se realiza en defensa de un derecho humano fundamental**

En ese escenario de ofensiva del capital contra el trabajo buscando nuevas formas de acumulación, se inscribe la lucha del movimiento popular por fijar límites constitucionales para preservar su derecho a tener un sistema de seguridad social con los siguientes principios rectores: universalidad; solidaridad social intergeneracional e intrageneracional; integralidad; participación social; afiliación obligatoria; suficiencia de las prestaciones.

Lo que se plantea en la reforma constitucional que impulsa el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) y la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) a través del plebiscito, son límites al sistema jubilatorio para garantizar un derecho humano fundamental: la seguridad social<sup>8</sup>.

La democracia directa, permite que las organizaciones sociales -como en este caso la central de trabajadores- puedan promover la modificación del texto constitucional, sobre todo cuando entienden que sus anhelos

<sup>8</sup> Recuperado de: (<https://inesur.org/papeleta-para-firmar-por-el-plebiscito-de-la-seguridad-social/>)

no son respondidos adecuadamente por el sistema político; así el pueblo, de manera directa, puede lograr modificaciones a la Constitución.

Esto ocurre cuando el sistema político no logra dar respuestas satisfactorias a las demandas de la ciudadanía. Allí la constitución funciona como barrera de seguridad que no puede ser franqueada por el sistema político sin pasar por un nuevo plebiscito, es decir, no puede ser franqueada sin el aval ciudadano. Se trata, claramente, de un mecanismo de control del poder del Parlamento.

Se suele cuestionar que los plebiscito tienen una excesiva descripción de los derechos, cuando eso debe quedar en manos del cuerpo representativo. La respuesta es que el nivel de detalle del texto constitucional es inversamente proporcional a la confianza en el sistema político. La reforma constitucional que promueve el plebiscito, es un mandato claro sobre qué condiciones está dispuesto a sostener el pueblo en materia de seguridad social, y deberá ser el Parlamento quien deberá elaborar una reforma integral de la seguridad social.

Con esta medida los trabajadores organizados se enfrentan directamente con la reforma jubilatoria de la ley 20.130, a través de dos cambios en los parámetros del sistema y un cambio estructural fundamental. Se reduce a 60 años la edad mínima jubilatoria, evitando los perjuicios incalculables que genera sobre los trabajadores más vulnerables el aumento de la edad de retiro a 65 años; se elevan las jubilaciones y pensiones mínimas equiparándolas al salario mínimo nacional, se eliminan las AFAP y el lucro privado instaurados en la ley 16.713 de 1995, que tantos perjuicios han generado a los trabajadores activos y pasivos<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Recuperado de: (<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16713-1995>)

## Se preserva el derecho a jubilarse a los 60 años

Es importante saber que, en Uruguay, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), la tasa de empleo entre los 40 y 60 años de edad es de 80.5% y esta desciende aun a 19.9% a partir de los 61 años, por lo cual hablaríamos de que sería casi imposible para un trabajador de más de 60 años acceder o permanecer en el campo laboral hasta los 65 años<sup>10</sup>.

Esto es reconocido en la Ley N.º 18.395<sup>11</sup> cuando se crea el “Subsidio especial de inactividad compensada”, podríamos llamarlo una pre- jubilación que se brinda a los trabajadores que con 58 años de edad hayan quedado desempleados de forma forzosa y ampara máximo de dos años o hasta que el beneficiario configure cualquier causal de jubilación o retiro.

También se reconoce las dificultades para conseguir empleo a mayores edades en el amparo al subsidio por desempleo en el cual los trabajadores mayores de 50 años de edad tienen derecho a un año de amparo total mientras que los trabajadores menores de esa edad acceden a un amparo de seis meses.

Dichas limitaciones son analizadas en un informe elaborado para la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) por Graciela Sanroman (Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República)<sup>12</sup>. En el informe –basado en las reformas llevadas adelante sobre finales del siglo pasado– se sostiene: “Los trabajos empíricos disponibles indican que, por cada 100 trabajadores que postergan su retiro por cambios en el sistema de pensiones, menos de 50 continúan

<sup>10</sup> Recuperado de: (<https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2021-06/Presentacio%CC%81n%20Beatriz%20Dura%CC%81n.pdf>)

<sup>11</sup> Recuperado de: (<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18395-2008>)

<sup>12</sup> Recuperado de: ([https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-06/Consultori%CC%81a%20para%20el%20disen%CC%83o%20y%20elaboracio%CC%81n%20de%20ana%CC%81lisis%20de%20la%20experiencia%20y%20mejores%20pra%CC%81cticas%20orientadas%20a%20extender%20el%20tiempo%20de%20trabajo%20en%20consonancia%20con%20el%20aumento%20de%20la%20longevidad\\_Sanroman.pdf](https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-06/Consultori%CC%81a%20para%20el%20disen%CC%83o%20y%20elaboracio%CC%81n%20de%20ana%CC%81lisis%20de%20la%20experiencia%20y%20mejores%20pra%CC%81cticas%20orientadas%20a%20extender%20el%20tiempo%20de%20trabajo%20en%20consonancia%20con%20el%20aumento%20de%20la%20longevidad_Sanroman.pdf))

trabajando; el resto corresponde principalmente a trabajadores que pasan a estar en situación de desempleo, aunque también se observan situaciones de enfermedad, invalidez, o inactividad”.

El estudio indica, a su vez, que incrementar las edades “aumenta el empleo de los mayores, pero también el número de trabajadores en seguro de desempleo, enfermedad o invalidez», lo que implica «aumentos (importantes en magnitud) de la cantidad de prestaciones por seguro de desempleo, enfermedad e invalidez en ese tramo etario”. En buen romance, la reforma la pagarán los trabajadores con pérdida de calidad de vida.

Sin embargo, la coalición dice que mejorará la situación de los que tienen menores ingresos. La pregunta es cómo puede ocurrir eso si se reduce el salario básico jubilatorio, la tasa de reemplazo y se cobran cinco años menos. La aparente respuesta es el «suplemento solidario», que, en gran medida, es financiado por el propio trabajador, con lo que deja de cobrar durante cinco años. En efecto, a una persona que actualmente se podría jubilar con 30 años de trabajo y 60 de edad le correspondería recibir de jubilación mínima 17.263 pesos y tendría una pérdida muy importante: 1.035.780 pesos por los 60 meses que dejará de cobrar la jubilación mínima. Por otra parte, aquellos trabajadores que serían parte del 50 por ciento que no consigue empleo, según el trabajo de Sanroman arriba citado, perderán el derecho al Fonasa.

## **Se equipará la jubilación mínima al salario mínimo nacional**

Casi medio millón de pasivos reciben menos de un Salario Mínimo Nacional, hablamos de jubilados y pensionistas que incluso en muchos de los casos reciben menos de \$15.000 mensuales. Esto quiere decir que una persona que trabajó toda su vida, una viuda o el hijo de un trabajador fallecido, un pensionista a la vejez o invalidez, vivirán en la miseria o al borde de ella.

La equiparación de las pensiones y jubilaciones al Salario Mínimo Nacional mejora los ingresos de aquellos que no tienen la posibilidad de obtener ingresos de otras fuentes.

El aumento que se propone impacta directamente en una reactivación de la demanda y producción interna ya que el pasivo invierte ese aumento en el pequeño almacenero, el productor agropecuario familiar y pequeño industrial.

En los hogares considerados en la categoría de ingresos más bajos y que tienen al menos un jubilado por BPS, la incidencia de las jubilaciones asciende a un 37% de los ingresos totales, según un estudio realizado por Gonzalo Zunino y otros<sup>13</sup>. Con lo cual se contribuiría a un aumento de los ingresos en los hogares más pobres, dando mayor sustento a las infancias y adolescencias que conviven en ese hogar.

## La eliminación del lucro abre paso a la justicia social

La principal reforma constitucional es la eliminación del lucro privado en el sistema de seguridad social. Porque, entre otras razones, el ahorro individual obligatorio de las AFAP no cumple con el principio de solidaridad social y de género, no proporciona la rentabilidad prometida, presenta altísimos costos de transición y brinda prestaciones insuficientes. Generan una prestación indefinida e insuficiente. La cantidad de trabajadores que optaron –a través de la ley de cincuentones– por salir de las AFAP lo demuestra.

Las AFAP, en cambio, obtienen ganancias extraordinarias por gestionar los ahorros de los trabajadores y hacer inversiones que, teóricamente, multiplicarían el valor de los fondos acumulados. Los sistemas de

<sup>13</sup> Recuperado de: ([https://cinve.org.uy/wp-content/uploads/2021/12/3er-TM\\_-Impactos-Distributivos-del-Sistema-de-Seguridad-Social-de-Uruguay.pdf](https://cinve.org.uy/wp-content/uploads/2021/12/3er-TM_-Impactos-Distributivos-del-Sistema-de-Seguridad-Social-de-Uruguay.pdf))

pensiones privadas obligatorias han fracasado en todo el mundo, han empeorado los ingresos en la vejez y son insuficientes en términos de cobertura y niveles de beneficios.

La reforma constitucional que se va a plebiscitar apunta directamente al eje principal de la reforma de la seguridad social aprobada en 2023, que busca reducir las responsabilidades del Estado porque amplía el pilar de capitalización, incorporando al sistema mixto a las cajas militar, policial, bancaria, notarial y de profesionales universitarios; todos los trabajadores deberán aportar el 5 por ciento de sus ingresos (hasta la franja de 107.589 pesos) a las AFAP y solo el 10 por ciento al régimen de solidaridad intergeneracional. Los que ganen entre 107.589 y 215.179 pesos aportarán el 15 por ciento a las AFAP. Todo lo cual generará altos costos de transición, porque los trabajadores disminuyen sus contribuciones al sistema de reparto y aportan al sistema privado, mientras que las jubilaciones en curso de pago y las que se generarán para aquellos que no entrarán al nuevo sistema deben ser financiadas por el Estado.

## **Está comprobado a nivel internacional que las reformas privatizadoras de la seguridad social fracasaron.**

Un reciente estudio evalúa el desempeño de 40 años de privatización de pensiones implementados por reformas estructurales en América Latina entre 1980 y 2020, cotejando las promesas hechas con los resultados en los diez países que mantienen dicho sistema. Se constató: «Aseguraron que las pensiones serían más que suficientes, pero las tasas de reemplazo en la mayoría de los sistemas privados son muy inferiores a esa promesa», y se sostuvo que «son inferiores a las de los sistemas públicos» y que «las administradoras tienen jugosas utilidades, lo cual reduce el monto capitalizado en las cuentas individuales; además, la mayoría de aquellas mantiene su ganancia durante crisis económicas. Por el contrario, los

asegurados son perjudicados por dichas crisis porque reducen el saldo en sus cuentas individuales».<sup>14</sup>

Las administradoras de ahorros previsionales, en cambio, obtienen ganancias extraordinarias por gestionar los ahorros de los trabajadores y hacer inversiones que, eventualmente, multiplicarían el valor de los fondos acumulados. Un informe de la Organización Internacional del Trabajo es contundente en la caracterización del fracaso de los sistemas privados de ahorro obligatorio: «Entre 1981 y 2014, 30 países privatizaron total o parcialmente sus sistemas de pensiones públicas obligatorias; en 2018, 18 países habían revertido las privatizaciones». En el informe se describe y «analiza el fracaso de los sistemas de pensiones privadas obligatorias para mejorar la seguridad de ingresos en la vejez y su bajo desempeño en términos de cobertura y niveles de beneficios».<sup>15</sup>

## Para finalizar

El principal cuestionamiento de los opositores a la reforma constitucional, de reunirse las firmas necesarias<sup>16</sup>, es que aumentarían enormemente los déficits del Banco de Previsión Social y del sector público, con consecuencias en el incremento de la deuda pública y pérdida del grado inversor.

- 14 Carmelo Mesa-Lago, «Desempeño de pensiones privatizadas en América Latina 1980-2020», *El Trimestre Económico*, n.º 355, julio-setiembre, 2022, México.
- 15 OIT, «La reversión de la privatización de las pensiones: reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)», documento de trabajo n.º 63, 2019.
- 16 Artículo 331.- La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos: A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata. La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.

Por otra parte, aumentar el porcentaje de aporte patronal sobre la masa salarial es la mejor solución en el corto y mediano plazo, teniendo en cuenta la baja tasa de aporte patronal y múltiples exoneraciones<sup>17</sup>. En el largo plazo se reducirá la masa salarial - por el envejecimiento y la tendencia a la sustitución de trabajadores por el avance tecnológico- y como consecuencia los aportes del capital a la seguridad social. En ese caso se recaudará más aumentando los porcentajes de los impuestos a la renta y al patrimonio del capital que tienden a aumentar las ganancias en el largo plazo.

En el debate sobre el futuro de la seguridad social se observan dos puntos de vista contrapuestos: los que consideramos que la seguridad social es un derecho fundamental que es responsabilidad del Estado y que no admite el lucro privado y aquellos que entienden que la seguridad social es responsabilidad de los individuos que deben ahorrar en los sistemas de ahorro obligatorio.

La aprobación del plebiscito no derogará la regresiva reforma impuesta por la ley 20.310. A título de ejemplo, queda vigente la reforma actual para temas fundamentales, como la sustitución de la tasa de reemplazo por una tasa de adquisición de derechos, el Salario Básico Jubilatorio, la baja de las pensiones por viudez, la reducción del ámbito de aplicación de las bonificaciones -que considera solo los puestos de trabajo y no los sectores de actividad-, las exoneraciones y las reducidas tasas de aporte del capital.

Es necesario realizar una nueva reforma de la seguridad social que, por supuesto, debe ser integral y no solo jubilatoria.

<sup>17</sup> Elías, Antonio, "Uruguay: a pesar de la pandemia el gobierno impulsa una reforma regresiva de la Seguridad Social" en "Panorama y desafíos de la seguridad social en América Latina", CLACSO, Buenos Aires, 2023.

---

## BIBLIOGRAFÍA

Abdala, Marcelo, Presidente del PIT-CNT, acto del 1ro. de mayo de 2023. Recuperado de: (<https://www.subrayado.com.uy/no-descartamos-ninguna-accion-erradicar-la-reforma-jubilatoria-dijo-marcelo-abdala-n914021>)

([https://cinve.org.uy/wp-content/uploads/2021/12/3er-TM-\\_Impactos-Distributivos-del-Sistema-de-Seguridad-Social-de-Uruguay.pdf](https://cinve.org.uy/wp-content/uploads/2021/12/3er-TM-_Impactos-Distributivos-del-Sistema-de-Seguridad-Social-de-Uruguay.pdf))

Elías, Antonio, “Uruguay: a pesar de la pandemia el gobierno impulsa una reforma regresiva de la Seguridad Social” en “Panorama y desafíos de la seguridad social en América Latina”, CLACSO, Argentina, 2023.

Mesa-Lago, Carmelo, “Desempeño de pensiones privatizadas en América Latina 1980-2020”, *El Trimestre Económico*, n.º 355, julio-setiembre, 2022, México.

Organización Internacional del Trabajo, “La reversión de la privatización de las pensiones: reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)”, documento de trabajo n.º 63, 2019.

Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores, Resoluciones del XIV Congreso, Recuperado de: (<https://elpopular.uy/resolucion-del-xiv-congreso-del-pit-cnt-sobre-la-reforma-de-la-seguridad-social/>)

Sanroman, Graciela, “Consultoría para el diseño y elaboración de análisis de la experiencia y mejores prácticas orientadas a extender el tiempo de trabajo en consonancia con el aumento de la longevidad para la Comisión de Expertos en Seguridad Social del Uruguay”. Recuperado de: ([https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-06/Consultori%CC%81a%20para%20el%20dise%C3o%20y%20elaboracio%CC%81n%20de%20ana%CC%81lisis%20de%20la%20experiencia%20y%20mejores%20pra%C3%81cticas%20orientadas%20a%20extender%20el%20tiempo%20de%20trabajo%20en%20consonancia%20con%20el%20aumento%20de%20la%20longevidad\\_Sanroman.pdf](https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-06/Consultori%CC%81a%20para%20el%20dise%C3o%20y%20elaboracio%CC%81n%20de%20ana%CC%81lisis%20de%20la%20experiencia%20y%20mejores%20pra%C3%81cticas%20orientadas%20a%20extender%20el%20tiempo%20de%20trabajo%20en%20consonancia%20con%20el%20aumento%20de%20la%20longevidad_Sanroman.pdf))

Zunino, Gonzalo et al, “Impactos Distributivos del Sistema de Seguridad Social en Uruguay”. Centro de Investigaciones Económicas, Montevideo, diciembre de 2021. Recuperado de: [https://cinve.org.uy/wp-content/uploads/2021/12/3er-TM-\\_Impactos-Distributivos-del-Sistema-de-Seguridad-Social-de-Uruguay.pdf](https://cinve.org.uy/wp-content/uploads/2021/12/3er-TM-_Impactos-Distributivos-del-Sistema-de-Seguridad-Social-de-Uruguay.pdf))

### Leyes y normativas

Constitución de la República Oriental del Uruguay. Recuperado de: (<https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/79>)

Ley N° 16.713. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 28 de diciembre

de 2017, recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16713-1995>

Ley N° 20.130. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 10 de mayo de 2023, recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20130-2023>

Ley N° 19.590. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 11 de setiembre de 1995, <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19590-2017>.

Ley N° 18.395. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 6 de noviembre de 2008. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18395-2008>





Boletín del Grupo de Trabajo  
**Seguridad social y sistema de pensiones**

Número 9 · Enero 2024