



INFORME DE REFORMAS DE SEGURIDAD SOCIAL



ÍNDICE

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN. UN ANÁLISIS GENERAL DE LA CUESTIÓN SEGURIDAD SOCIAL.	6
CAPÍTULO II ECONOMÍA DE LA REGIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL. NOTAS POBLACIONALES	36
CAPÍTULO III ESTUDIO DE CASOS COMPARADOS, ALGUNAS REFORMAS A LA SEGURIDAD SOCIAL, EL CASO URUGUAYO.	90
CAPÍTULO IV COMUNICACIÓN POLÍTICA Y SEGURIDAD SOCIAL. LAS BATALLAS COMUNICACIONALES EN LAS REFORMAS.	162
CAPÍTULO V CONCLUSIONES	195



CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN. UN ANÁLISIS GENERAL DE LA CUESTIÓN SEGURIDAD SOCIAL.

Respecto de la Seguridad Social, y siguiendo las orientaciones de la OIT, se puede delimitar como el nivel de protección que una sociedad proporciona a los individuos y a los hogares, para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez., accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de la familia.

El reconocimiento del derecho a la Seguridad Social como un derecho de la persona, con carácter universal, se recoge en los artículos 22 y 25 de la Declaración de los Derechos Humanos de la ONU, configurando la seguridad social dentro de los derechos humanos, en cuanto “garantías jurídicas universales que protegen a los ciudadanos y a los grupos frente a las acciones que pueden menoscabar las libertades fundamentales y la dignidad humana” , y que entran en el campo de los derechos sociales y, en base a su propia naturaleza, sus finalidades y sus destinatarios, se configura como un derecho inalienable, irrenunciable e inextinguible.

1

Bajo ese paraguas, La OIT siempre ha dado una gran importancia a la seguridad social de conformidad con el mandato que le confiere su Constitución, que consiste, entre otras cosas, en mejorar las condiciones del trabajo a través de “la lucha contra el desempleo,...la protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes de trabajo,... las pensiones de vejez e invalidez”.

En efecto, desde su primera reunión, que tuvo lugar en 1919, la Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado más de 31 convenios y recomendaciones sobre seguridad social. En general, el conjunto de estos instrumentos se divide en tres «generaciones» de normas, que corresponden a acercamientos distintos. Las normas de la primera generación se basaban principalmente en el concepto de seguro social.

¹ <https://oiss.org/wp-content/uploads/2024/03/Interiores-v4.pdf>



Estas normas sólo se aplicaban a ciertas categorías de trabajadores y no al conjunto de la población. Cada uno de los instrumentos cubría un riesgo específico; además, para ciertos riesgos, se adoptaron instrumentos distintos para diferentes sectores de actividad (industria y agricultura, entre otros) Después de la Segunda Guerra Mundial, las normas de la segunda generación se inspiraron en el concepto más general de seguridad social desarrollado en el Informe Beveridge ²

Los instrumentos adoptados posteriormente constituyen las normas de la tercera generación. Están redactados siguiendo el modelo del Convenio núm. 102, aunque ofrecen una protección superior en términos de población cubierta y de nivel de prestaciones. ³

Tras la OIT, va a surgir otro conjunto de Organizaciones relacionadas con la Seguridad Social como la Asociación Internacional de la Seguridad Social -.AISS- (1927), la Conferencia Interamericana de Seguridad Social –CISS- (1942) o la Organización Iberoamericana de Seguridad Social –OISS- (1954), además de la actuación, en el marco de la Seguridad Social, de otras Organizaciones más generalistas como la Organización de Naciones Unidas –ONU-, el Consejo de Europa o la Unión Europea.

Conforme lo indica la CISS, “La seguridad social es un derecho humano reconocido jurídica e internacionalmente cuyas funciones esenciales están orientadas a proteger el ingreso monetario de las personas y familias, subsidiar su ingreso, especialmente cuando enfrentan situaciones de pobreza, y proveerles asistencia médica en caso de necesitarla (OIT 2009, p. 9; Midgley, 2022, p. 3; OIT, 2017, p. 1). Estas funciones se materializan mediante nueve prestaciones destinadas a proteger a las personas ante igual número de: 1) asistencia médica; 2) prestaciones por enfermedad; 3) vejez; 4) desempleo; 5) accidentes de trabajo y enfermedad profesional; 6) familiares; 7)

² Este informe, publicado en 1942 a petición del gobierno británico, proponía una reforma radical de la legislación social. El nuevo sistema no se basaría ni en la asistencia ni en el seguro social reservado a los asalariados. Se trataría de un sistema universal y uniformizado de prestaciones sociales, financiado por las contribuciones y unificado a través de un servicio público único que estaría bajo la autoridad directa del gobierno

³ Normas de Seguridad Social para el siglo XXI OIT 2002 informe de Martine Humblet y Rosinda Silva



maternidad; 8) invalidez; 9) sobrevivientes. Estas prestaciones se pueden proveer en efectivo, en servicios o en especie mediante diversos mecanismos, siendo los más utilizados los regímenes de contribución directa y los de contribución indirecta.”⁴

Resulta de este informe que “Los primeros requieren una aportación monetaria directa antes de la ocurrencia de la contingencia protegida, regularmente a cargo de las personas protegidas y, en la mayoría de las ocasiones, de quienes las emplean. Para su financiación, se puede emplear la técnica de seguro social, las cuentas individuales u otra. En tanto, el segundo tipo de mecanismos suele financiarse con impuestos generales y pueden otorgarse a población seleccionada mediante pruebas de medios (means tested) u otro criterio de focalización; también se pueden otorgar a todas las personas de un grupo, generalmente definido por la edad (todas las personas mayores, todas las niñas y niños, etc.).”

También se suele considerar como instrumentos de la seguridad social, según la CISS a: 1) los esquemas que otorgan beneficios fiscales a personas o familias con ingresos por debajo de un umbral preestablecido (Béland, 2016; Midgley, 2022); 2) los planes privados de ahorro y mecanismos comunitarios con fines similares (ONU: CESCR, 2008, p. 2).

Así para este organismo colega “Esta concepción amplia de la seguridad social se distancia de las que tienden a identificar exclusivamente con los regímenes financiados con contribuciones directas y que están destinados a otorgar exclusivamente prestaciones económicas ante la ocurrencia de contingencias asegurables.”

Como objeto de estudio, “la seguridad social es un fenómeno multidimensional. Así se le ha reconocido en diversos trabajos de investigación y reportes (Asian Development Bank 2011; Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017; OIT 2011, 2017, 2021). Una de las propuestas más influyentes para estos términos corresponden, respectivamente, a los regímenes contributivos y no contributivos. Sin embargo, se

⁴ <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2024/03/Indice-de-Universalizacion-de-la-Seguridad-Social.pdf>



emplea dicha denominación para hacer hincapié en el hecho de que los impuestos generales que se emplean regularmente para financiar este último tipo de prestaciones son también contribuciones para la financiación de la seguridad social, aunque no son directas, como las cotizaciones a un esquema de seguro social. La idea es que, al denominarlas “no contributivas”, se puede favorecer la estigmatización de quienes las reciben, pues se les podría ver como personas que reciben un beneficio sin haber contribuido a su financiación. Esta taxonomía es de autoría de Carlos Contreras Cruz (s.f.), actuario en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.”⁵

Para analizar la seguridad social desde OISS adoptamos una perspectiva multidimensional dentro del marco analítico desarrollado por la OIT para medir la cobertura.

Al menos desde 2011, la OIT (2011) ha propuesto medir la cobertura de la seguridad social integrando las dimensiones de alcance, extensión y nivel, y atendiendo a los aspectos de si la cobertura es legal o efectiva.

Así “el alcance refiere al número de prestaciones a las que tiene acceso la población de un país; la extensión corresponde al número de personas que tienen cobertura en las prestaciones de la seguridad social; y el nivel se refiere a su suficiencia. En tanto, la distinción entre cobertura legal y efectiva diferencia entre lo que señala la legislación y la manera en la que se aplica en cada una de las tres dimensiones, permitiendo analizar los casos en los que la aplicación de la norma dista de lo establecido en las leyes. Finalmente, en relación con la extensión efectiva, la OIT distingue entre las personas protegidas y las personas beneficiarias efectivas. El primer término corresponde a las personas que, hipotéticamente, tendrían protección en una rama de aseguramiento determinada, aunque no accedan a las prestaciones en el momento debido a que no se han configurado las condiciones para acceder a ellas. Esto incluye, por ejemplo, a quienes cotizan en un esquema de seguro social de prestaciones por vejez y están en edad activa (tasa de cobertura de cotizantes) y

⁵ <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2024/03/Indice-de-Universalizacion-de-la-Seguridad-Social.pdf>



a quienes tienen derecho a prestaciones de contribución indirecta, pero no cumplen todavía con los requisitos para acceder a ellas (tasa de cobertura de las personas protegidas). En cambio, el término personas beneficiarias efectivas se refiere a las personas que, en la práctica, reciben la prestación, a lo que la OIT denomina tasa de cobertura de los beneficiarios (OIT 2017, p. 224).”⁶

La OISS ha sostenido que el derecho de Seguridad Social, en cuanto derecho humano y de carácter social, no puede quedar circunscrito a un determinado sector de la población, sino que debe dar cobertura a toda la población.

De esta forma, se ha pasado desde la existencia de un “seguro social” en beneficio de la población trabajadora (y, especialmente, de la población trabajadora por cuenta ajena “formal”) a un esquema de protección social que intenta dar respuesta a las demandas sociales en su conjunto, tanto en lo que se refiere al ámbito subjetivo, como en lo que respecta a, nivel de cobertura, si bien en un esquema de aplicación progresiva (en línea con lo que se establece en el Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales –artículo 9- o en la Convención Americana sobre derechos humanos –artículo 26-).⁷

Por tanto, para la OISS la extensión de la cobertura social pasa a ser una de las prioridades imprescindibles en orden a la consecución de un crecimiento económico sostenido, con cohesión social y basado en un trabajo decente para hombres y mujeres. La universalidad en la aplicación de los mecanismos de Seguridad Social está presente en los textos internacionales sobre la materia (artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 9 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales; artículo 9 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San José”; el artículo 1º del Convenio

⁶ <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2024/03/Indice-de-Universalizacion-de-la-Seguridad-Social.pdf>

⁷ Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>



OIT n° 152 sobre Seguridad Social) y se refleja de igual modo en todas las Constituciones de los países iberoamericanos.

Es un principio que se manifiesta en una doble vertiente, subjetiva y objetiva, de modo que la Seguridad Social ha de dar respuesta tanto a todas las personas (universalidad subjetiva) como a través de una cobertura adecuada y suficiente (universalidad objetiva), si bien el acento se está poniendo, al menos, en las Constituciones más recientes en enfatizar el derecho de “todos” a la Seguridad Social, flexibilizando el objetivo de conseguir la universalidad objetiva.

Uno de los ejemplos de la necesidad de la extensión de la cobertura social se encuentra en la iniciativa de la OIT “Piso de Protección social para una globalización equitativa e inclusiva”, desarrollada a través de la Recomendación n° 202, , relativa a los pisos nacionales de protección social, conforme a la cual los pisos de protección social han de comprender, como mínimo:

- el acceso a servicios esenciales, como son la atención a la salud, incluida la atención a la maternidad, en base a criterios de accesibilidad, aceptabilidad, calidad y disponibilidad;
- un nivel de seguridad de ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, los cuidados, la educación y otros servicios;
- un nivel de seguridad de ingreso en favor de las personas en edad activa, que no puedan obtener por si mismos recursos suficientes, especialmente en la situaciones de enfermedad, maternidad, invalidez o desempleo;

y

- un nivel de seguridad de ingreso para las personas de edad.

En cuanto a la igualdad de trato, este principio de Seguridad Social si bien tiene una vertiente interna (todos los nacionales han de recibir el mismo trato en relación con la



Seguridad Social, quedando proscrita la discriminación en función de circunstancias personal o sociales), sin embargo, y a la luz también de las exigencias del derecho internacional, tiene una traslación “ad extra”, ya que la igualdad se ha de establecer para todas las personas que se encuentren en el territorio del Estado, con independencia de su país de origen. Por ello, algunas de las Constituciones iberoamericanas suelen contener preceptos que equiparan a los extranjeros a los nacionales (o esta equiparación se refleja en la legislación ordinaria), al menos en cuanto a los derechos sociales, considerando al tiempo la obligatoriedad derivada de los instrumentos internacionales (básicamente, de la OIT y, más recientemente de la OISS).

Por otro lado, “la solidaridad es el principio complementarios de la universalidad, puesto que la puesta en práctica de los mecanismos de Seguridad Social no es algo que puede desarrollarse de forma aislada, y a nivel individual, sino que precisa el esfuerzo de todos, puesto que, por una parte, la implantación y el mantenimiento de los mecanismos de Seguridad Social se sitúa en la responsabilidad del Estado y es una característica de los Estados modernos que entre todos, y no solo en una parte, sean repartidas las cargas sociales. Pero, además, el principio de solidaridad separa a los mecanismos de la Seguridad Social (y, en un sentido más amplio, de la protección social) de la beneficencia o de la caridad, puesto que los beneficios de Seguridad Social se configuran como un derecho de las personas. A pesar de ello, el principio de solidaridad (aunque incluido de forma tácita en todas las Constituciones (al incorporarse dentro de la universalidad), solamente aparece de forma expresa en algunas de ellas, como las de Costa Rica (artículo 74) Ecuador (artículos 3, 34 y 367), Honduras (artículo 142), Portugal (artículo 63) o Venezuela (artículos 80 y 96).”⁸

Como lo sostenemos desde OISS, la obligatoriedad es el contrapunto del principio de solidaridad. La inclusión en la Seguridad Social, con carácter general, se impone de forma imperativa, sin que pueda ser excluida de forma individual y voluntaria, puesto que esa obligatoriedad facilita la aplicación, para todos, de los beneficios de la

⁸ <https://oiss.org/wp-content/uploads/2024/03/Interiores-v4.pdf>



Seguridad Social, al tiempo que permite allegar los recursos que coadyuvan a dar cobertura financiera a los gastos derivados de aquéllos.

En tal sentido, en todas las Constituciones de los países iberoamericanos –con pequeñas excepciones, está presente la obligatoriedad como uno de los principios en los que se asienta el derecho a la Seguridad Social.

Sin embargo, este principio no impide que puedan existir legislaciones que permiten a las personas elegir entre las entidades que les gestionen los beneficios reconocidos por el sistema, o en las que se permita la afiliación o la incorporación voluntaria, cuando la persona interesada ha dejado de estar obligado en su incorporación a la Seguridad Social (por ejemplo, y en los esquemas contributivos, cuando se ha cesado en el trabajo por cuenta ajena o en la actividad autónoma que obligaban a la cobertura social).

Desde la vertiente de la configuración del sistema de Seguridad Social, el principio de unidad suele hacer referencia a que el funcionamiento del mismo se base en unos criterios coordinados y que las prestaciones económicas o de los servicios otorgados tengan un contenido similar a favor de las personas y colectivos que se encuentre en una situación semejante.

Este principio, por lo general, se engloba dentro de las Constituciones iberoamericanas en el de la universalidad, aunque no faltan ejemplos en los que se destaca de forma específica el carácter unitario del sistema de la Seguridad Social. Pero, a su vez, este principio de unidad puede desplegar sus efectos en el ámbito de la gestión, haciendo referencia a la “unidad gestora” del sistema de la Seguridad Social, de modo que aquella esté centralizada en un solo Organismo, dependiente del Estado y de las autoridades centrales (cuando existe una descentralización política y/o administrativa).

En todas las Constituciones de los países iberoamericanos se concibe la Seguridad Social como una responsabilidad estatal, puesto que es a los poderes públicos a quienes corresponde, en el marco del Estado social, llevar a cabo las medidas y los

mecanismos necesarios para que sea una realidad el desarrollo, el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales.⁹

Esta responsabilidad última del Estado en el desarrollo del derecho a la Seguridad Social (junto con el resto de los derechos sociales) viene, además, establecida en los diferentes instrumentos internacionales en materia de Seguridad Social con vigencia para la mayor parte de los Estados.

Bajo este orden de ideas encontraremos en este informe variadas menciones a la fiscalidad necesaria para el establecimiento, desarrollo, mejora y mantenimiento de los derechos de Seguridad Social en tanto implican un importante flujo de gastos, a los que deben darle cobertura económica los recursos que estén disponibles, de ahí que no puedan dissociarse las políticas de la Seguridad Social de la realidad económica en la que aquellas se desenvuelven, por lo que ha de buscarse un equilibrio adecuado entre las mismas, de modo que, se tenga en cuenta la incidencia económica de las decisiones que se adopten en el ámbito de la Seguridad Social, como, en contrapartida, se consideran asimismo los aspectos sociales que encierran las medidas del sistema de Seguridad Social y no solo los efectos económicos.

Es crucial entender que el tamaño de nuestra economía informal afecta a la Seguridad Social y que a la vez, el Estado no puede desentenderse de esa realidad social.

Tal como se desprende de los estudios de OISS “Las Constituciones de los países iberoamericanos no suelen recoger el principio de coordinación de las políticas sociales y económicas, si bien en algunos de ellas se tiene en cuenta que la financiación de la Seguridad Social ha de ser una “financiación solidaria”, que tiene que estar adaptada a las circunstancias económicas, así como a las preferencias y prioridades que establezca la ciudadanía, ya que las opciones y los objetivos de la política nacional se plasman en los sistemas de financiación seleccionados.”

⁹ <https://oiss.org/wp-content/uploads/2024/03/Interiores-v4.pdf> pag 29



La necesidad de contar con una suficiencia económica que dé la cobertura necesaria a las obligaciones de Seguridad Social se refleja en las iniciativas de la OIT sobre el piso de protección social, recomendando que los Estados miembros tengan en cuenta una serie de métodos para movilizar los recursos necesarios a fin de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales, tomando en consideración la capacidad contributiva de los distintos grupos de población, poniendo especial énfasis en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva.

Es por ello que CEPAL ha planteado la necesidad de pactos fiscales, según su Secretaria General Alicia Bárcena, el COVID-19 puso en primera línea la importancia de desarrollar sistemas de protección social universales, inclusivos, resilientes y sostenibles, para lograr una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. Para ello, reiteró, deben llevarse adelante nuevos pactos sociales y fiscales.

Los pactos sociales deben estar orientados a promover la cultura de la igualdad y dar legitimidad a reformas estructurales y políticas transformadoras con enfoque de derechos, para alcanzar así una sociedad del cuidado, con cohesión y participación, como parte permanente de la cultura democrática. Los contratos fiscales deben financiar una inversión social con sostenibilidad financiera, con políticas tributarias progresivas que permitan aumentar la recaudación proveniente de quienes concentran la mayor riqueza.¹⁰

Es evidente que los mecanismos de Seguridad Social no pueden estar estancados, sino que precisan de una adaptación constante, de modo que vayan dando respuesta permanente a las necesidades sociales ya que, en caso contrario, el sistema de Seguridad Social implantado iría perdiendo su legitimidad social.

¹⁰ <https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-requiere-nuevos-pactos-sociales-fiscales-transformar-entregar>

Pero, al mismo tiempo, los condicionantes económicos y de otra naturaleza presentes en cada momento imponen una gradualidad en el desarrollo y mejora de esos mismos mecanismos que, no obstante, no puede ser permanente, ni retroceder respecto de los logros alcanzados.

De ahí que el principio de progresividad, en su manifestación subjetiva (población protegida) como objetivo (nivel de cobertura a alcanzar) implica un compromiso para el Estado, en cuanto responsable último de la Seguridad Social.

Nuestra Corte Suprema de Justicia ha resaltado en varios fallos el carácter de progresividad del derecho del trabajo y de la seguridad social.

En el marco de cuestiones relacionadas con el derecho del trabajo y el derecho previsional, la Corte ha dicho que el principio de progresividad o no regresión que veda al legislador la posibilidad de adoptar medidas injustificadas regresivas, no solo es un principio arquitectónico de los Derechos Humanos sino también una regla que emerge de las disposiciones de nuestro propio texto constitucional en la materia (Fallos: 338:1347; 331:2006, voto de los jueces Lorenzetti, Fayt y Zaffaroni; 328:1602, voto del juez Maqueda 327:3753, voto de los jueces Petracchi y Zaffaroni).¹¹

El impulso a la progresividad en la plena efectividad de los derechos humanos, sumado al principio pro homine determinan que el intérprete deba escoger dentro de lo que la norma posibilita, el resultado que proteja en mayor medida a la persona humana; y esta pauta se impone aun con mayor intensidad, cuando su aplicación no entrañe colisión alguna del derecho humano así interpretado, con otros valores, principios, atribuciones o derechos constitucionales. Así lo manifestó muy recientemente el Tribunal en la causa “Escalona” (344:1070), al considerar que la sentencia que había resuelto la nulidad del acta acuerdo y su respectiva resolución homologatoria por implicar una regresión en los derechos conferidos a los trabajadores no era irrazonable. Así, en un planteo relacionado con la movilidad de los haberes, al resaltar la necesidad de mantener una proporción justa y razonable entre

¹¹ <https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/notas/nota/22/documento>



el haber de pasividad y la situación de los activos, la Corte señaló que los tratados internacionales promueven el desarrollo progresivo de los derechos humanos y sus cláusulas no pueden ser entendidas como una modificación o restricción de derecho alguno establecido por la primera parte de la Constitución Nacional (art. 75, inc. 22) (“Sánchez”, Fallos 328:1602).¹²

Asimismo, la aplicación del principio de progresividad se ve favorecida por la ratificación de determinados Convenios e instrumentos internacionales de la Seguridad Social, como puede, a nivel general, el Convenio de la OIT N° 102 o, a nivel europeo la “Carta Social Europea”.

Pero, además, el objetivo de la Seguridad Social no puede ni debe quedarse en la protección de los denominados “riesgos tradicionales” (la vejez, la invalidez, la supervivencia o la enfermedad) sino que debe responder a un carácter integrado en la respuesta protectora, lo cual puede ser compatible con la existencia de prestaciones adecuadas las características de los diferentes colectivos a proteger.

Aunque la integralidad de la cobertura no era un principio que solía contenerse en las Constituciones de los países iberoamericanos, sin embargo tanto por la actualización de las mismas, como por la presencia de las Constituciones de “segundo generación”, el principio de integralidad o de consideración conjunta de las contingencias figura de forma más detallada y con mayor presencia.

En cuanto a los caracteres de los beneficios de la Seguridad Social las diferentes Constituciones iberoamericanas suelen recoger los beneficios que se otorgan a través de la Seguridad Social, bien de forma concisa (por ejemplo, las Constituciones de Argentina, Chile, Colombia, España o Uruguay) o, por el contrario, efectuando una regulación más detallada de esos mismos beneficios, de los colectivos protegidos e, incluso, de algunos requisitos necesarios para acceder a las prestaciones.¹³

¹² <https://sj.csnj.gov.ar/homeSJ/notas/nota/22/documento>

¹³ De este modo, el principio de integralidad de la Seguridad Social se recoge en las Constituciones de Argentina (artículo 14.bis), Bolivia (artículo 45), Brasil (artículo 194), Colombia (artículo 48), Costa Rica (artículo 73), Cuba (artículo 47), Ecuador (artículo 367). Guatemala (artículo 100), Honduras

Pero, además, las prestaciones de Seguridad Social han de ser “suficientes”, es decir, han de posibilitar el remedio de las necesidades a las que van dirigidas, permitiendo un nivel de vida digno y suficiente a sus destinatarios.

En este carril de ideas OISS ha sostenido permanentemente que la suficiencia de las prestaciones puede valorarse tanto desde su extensión subjetiva, como de una vertiente objetiva, en función de las necesidades a las que se va dando cobertura, habiéndose llegado a un consenso implícito que esa suficiencia se puede lograr estableciendo las ramas previstas en la “norma mínima de la Seguridad Social”) –el Convenio 102 OIT¹⁴-, si bien en los nuevos esquemas de protección se hace referencia también a los servicios sociales y a las prestaciones y servicios a favor de las personas dependientes.

Asimismo, y considerando las iniciativas de determinadas Organizaciones internacionales respecto de la extensión de la cobertura social, en especial a grupos vulnerables, como los trabajadores migrantes, sus familias y los trabajadores en la economía informal, mediante programas y actividades específicos, los sistemas de Seguridad Social van abriendo camino en la lucha contra la pobreza y la marginación, en orden a dar protección a las personas que no estaban incluidas por los mecanismos “clásicos” (generalmente, ligados a un trabajo formal) .

Surgen de esta forma, los programas no contributivos del “seguro en salud” o fórmulas alternativas, así como otras prestaciones de contenido económico, a través de beneficios de renta mínima, ingreso vital o ingreso digno, situado con frecuencia en la denominada “asistencia social”.

De ahí que desde OISS se recomiende el reconocimiento de la Seguridad Social como una herramienta esencial importante para prevenir y reducir la pobreza, la

(artículo 142), México (artículo 123), Nicaragua (artículos 61 y 82), Panamá (artículo 113), Paraguay (artículo 95), Perú (artículo 9), Portugal (artículo 57) o Venezuela (artículo 86).

¹⁴



desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar fundamentalmente la transición del empleo informal al empleo formal.

Pero, además, las prestaciones económicas han de tener un nivel de suficiencia cuantitativa. Cual sea el nivel de suficiencia de las prestaciones de Seguridad Social depende de cómo se articule el sistema y de cuál sea la naturaleza de las prestaciones, ya que si se trata de prestaciones no contributivas o asistenciales, la “suficiencia” suele hacer referencia al “mínimo de subsistencia”, mientras que para las prestaciones contributivas con la suficiencia de las mismas se pretende alcanzar un nivel adecuado y proporcional al que se tenía en la época de actividad.

Es efectivamente muy importante determinar que el sistema de la Seguridad Social tiene como objetivo dar respuesta a las necesidades que se presentan a los diferentes colectivos sociales, bien de forma generalizada (por ejemplo, la salud) bien sobre determinados colectivos (como puede suceder con los riesgos profesionales que operan sobre los trabajadores).

Además, buena parte de los beneficios correspondientes a la Seguridad Social encuentran una cobertura financiera a través de aportaciones obligatorias que recaen sobre los trabajadores, los empleadores (en lo que respecta a los trabajadores por cuenta ajena), así como, en su caso, sobre las personas beneficiarias (como suele suceder, por ejemplo, en la financiación de parte de las prestaciones sanitarias).

Bajo esa mirada es que OISS ha asegurado la conveniencia de la participación social no solo en la gestión de los mecanismos de Seguridad Social, sino incluso en los órganos de formulación de las correspondientes políticas, lo cual ha sido resaltado también desde otras Organizaciones internacionales, con especial énfasis en la OIT, incluso desde los primeros instrumentos internacionales en materia de Seguridad Social, quedando reflejada como uno de los principios básicos de la articulación de



los sistemas de Seguridad Social, en el Convenio 102, así como en la Recomendación 202 sobre el piso de protección social .¹⁵

De ello, deriva la conveniencia de que los colectivos alcanzados por la Seguridad Social estén representados en los órganos de dirección de los Organismos y entidades que administran sus beneficios, a través de la denominada “participación social”.

Si bien en Argentina hubo un proyecto del entonces Ministro Caro Figueroa durante el final del gobierno de Carlos Menem, para sumar trabajadores y empresarios a la ANSES, no tuvo finalmente un andamiaje legal.

En otros países iberoamericanos ha habido experiencias al respecto La presencia de los representantes de los trabajadores, empleadores y beneficiarios en los Organismos gestores de la Seguridad Social se contempla en el ordenamiento de la Seguridad Social de países como España o Uruguay, aunque los efectos de esa participación son muy diferentes en ambos países, ya que si en el caso del sistema de Seguridad Social de España esa participación se sitúa solamente en el ámbito del control, sin que afecte a la gestión del sistema, por el contrario la participación social en el sistema de Seguridad Social (a través del Directorio del Banco de Previsión Social –BPS-) alcanza a todas las facetas del sistema de la Seguridad Social, incluyendo la propia gestión del mismo.

Esta clase de representación tripartita (Administración representación de los trabajadores y de los empleadores, en este caso, a través de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas) refleja de igual modo las recomendaciones de la OIT sobre la participación social en los sistemas de Seguridad Social e, incluso, la forma de actuación de los órganos directivos de la Organización, en los que están representados, por cada país, la representación de los Gobiernos, de los trabajadores y de los empresarios.

¹⁵ [https://www.ilo.org/es/resource/la-recomendacion-sobre-los-pisos-de-proteccion-social-2012-num-202#:~:text=202\)%20aporta%20pautas%20de%20orientaci%C3%B3n,a%20todas%20las%20personas%20necesitadas.](https://www.ilo.org/es/resource/la-recomendacion-sobre-los-pisos-de-proteccion-social-2012-num-202#:~:text=202)%20aporta%20pautas%20de%20orientaci%C3%B3n,a%20todas%20las%20personas%20necesitadas.)

Otras experiencias recogen la participación de pensionistas y jubilados, ¹⁶ pero esa participación se ha ido ampliando, en paralelo al crecimiento de la cobertura, así como de la mayor presencia de fuentes impositivas –distintas de las cotizaciones sociales– para hacer frente a los gastos sociales, hacía otros colectivos.

Se alude a la participación social en los sistemas de Seguridad Social de forma expresa en las Constituciones de Bolivia (artículo 45), Brasil (artículos 194 y 195), El Salvador (artículo 50), España (artículo 129), Honduras (artículo 142), Paraguay (artículo 95), Perú (artículo 11), Portugal (artículo 63) y Venezuela (artículo 86 y 135). Si bien, la mayor concreción en la participación social en la Seguridad Social se encuentra en la Constitución de Uruguay (artículo 195) en la que no solo se prevé esa participación, sino la forma de ejercerla, llegándose incluso a indicar el número de representantes, por cada una de las instancias representadas, en el Organismo gestor de la Seguridad Social (el Banco de Previsión Social).

Otro de los principios que deben regir el estudio de la seguridad social para la OISS es el de la eficacia y eficiencia.

En efecto, hemos sostenido como posición institucional que “Los sistemas de Seguridad Social no solo han de contar con los recursos económicos que den cobertura financiera a los gastos ocasionados por las prestaciones y servicios que otorga, sino que, además, y dada la siempre insuficiencia de los recursos disponibles frente a las crecientes demandas sociales, se precisa que la gestión del sistema (tanto en la vertiente de los ingresos, como en la del control de los gastos) esté presidida por los principios de eficiencia (lograr los resultados esperados con los menores costes posible) y eficacia (de modo que se logren los máximos resultados con los recursos puestos a disposición de los gestores y administradores de la Seguridad Social).” ¹⁷

¹⁶

¹⁷ <https://oiss.org/wp-content/uploads/2024/03/Interiores-v4.pdf>



Una Administración eficaz y eficiente es una premisa requerida para que el sistema de la Seguridad Social pueda ir extendiendo su grado de cobertura, y en tal sentido algunas constituciones iberoamericanas ya contienen estos principios.¹⁸

De todo lo expuesto van surgiendo distintos caracteres de la seguridad social que abordaremos en este informe para satisfacer el pedido de la ANSES.

En primer lugar, tenemos que tener en cuenta que este informe si bien va a describir algunos casos comparados, fundamentalmente de cuestiones previsionales dentro del rubro seguridad social, en función de su peso económico, tiene una intención de abarcar a todo el espectro de la seguridad social, y en este sentido, es posible que haya que efectuar estudios complementarios de profundidad, ya que por cuestiones de espacio, entendemos mejor señalar en este reporte el concepto general al que nos dirigimos.

En segundo lugar, desde la visión de la OISS no se trata solamente de tener un enfoque basado en los derechos. Desde luego, hay que tenerlo. Pero nuestra visión no se agota allí.

Pensamos que hay que ir más allá de esa visión y pensar de qué modo el gasto e inversión social puede ayudar a concretar un país productivo, en la medida en que es imposible crecer sin el capital humano ni el progreso tecnológico usable por una población que pueda ejercer sus derechos.

Es decir, es imposible alcanzar un progreso de la seguridad social con miras a su universalidad si es que el país no es productivo, si no crece su economía. Y de modo retroalimentativo, tampoco es posible que el país tenga miembros plenos, responsables y productivos, si no hay una mirada comprensiva del trayecto vital de las personas, desde que nacen, hasta que mueren desde la Seguridad Social.

¹⁸ Así se recogen en las Constituciones de Bolivia (artículo 45). Colombia (artículo 48), Ecuador (artículos 34 y 368) ó Venezuela (artículo 86).

En ese sentido, la fragmentación no sólo de las normas sino de las miradas desde el Estado Nacional, y de los distintos estados provinciales, sumada a la falta de estadísticas confiables, el peso de los impuestos y de las economías informales urbanas y rurales, la rigidez de las normas laborales, y la falta de un modelo de desarrollo económico claro, han producido distintas cisuras entre ciudadanos, resultando de ello que hay personas protegidas (en forma deficiente en muchos casos) y otras totalmente desprotegidas, pero ello, como aseveramos no es solo una cuestión de derechos, sino que hace a la eficacia misma del sistema de seguridad social y de la productividad general del país.

En este sentido, queremos traer aquí a esta introducción general que el Banco Mundial ha sostenido que “El capital humano son los conocimientos, las capacidades y la salud que las personas acumulan y en los que invierten a lo largo de su vida y que les permiten desplegar su potencial como miembros productivos de la sociedad. Invertir en las personas a través de la nutrición, la atención médica, la educación de calidad, el empleo y las capacidades ayuda a desarrollar el capital humano, lo que resulta clave para poner fin a la pobreza extrema y crear sociedades más inclusivas.”

19

Este concepto ha sido puesto de relieve por el Banco Mundial en el “Informe sobre desarrollo mundial 2019: la naturaleza cambiante del trabajo”²⁰ donde sucintamente se afirma que la frontera para las competencias avanza con rapidez, lo que genera oportunidades y riesgos.

Hay cada vez más evidencias de que, a menos que fortalezcan su capital humano, los países no podrán mantener el crecimiento económico, no contarán con una fuerza laboral preparada para los empleos más calificados del futuro ni podrán competir eficazmente en la economía mundial. El costo de la inacción en lo que respecta al desarrollo del capital humano es cada vez mayor.

¹⁹ <https://www.bancomundial.org/es/publication/human-capital/brief/the-human-capital-project-frequently-asked-questions#:~:text=El%20Proyecto%20de%20Capital%20Humano%20es%20una%20iniciativa%20mundial%20dirigida,el%20Grupo%20Banco%20Mundial%20en>

²⁰ <https://www.bancomundial.org/es/publication/wdr2019>



Aquel informe del organismo multilateral, señala que bajo la naturaleza cambiante del trabajo se analiza el modo en que está cambiando el trabajo como resultado de los avances tecnológicos que se registran hoy en día en sentido a que el progreso tecnológico está redefiniendo el trabajo constantemente.

Sostiene el Banco que “las empresas adoptan nuevos métodos de producción, los mercados se expanden y las sociedades evolucionan. En general, la tecnología brinda oportunidades, preparando el camino para crear nuevos empleos, aumentar la productividad y prestar servicios públicos eficaces.”

Es decir, “pueden crecer rápidamente gracias a la transformación digital, ampliando sus fronteras y redefiniendo patrones de producción tradicionales. El surgimiento de empresas basadas en plataformas digitales permite que los efectos de la tecnología lleguen a un mayor número de personas más rápidamente que nunca. La tecnología está cambiando las habilidades que buscan los empleadores. Los trabajadores necesitan estar mejor preparados para resolver problemas complejos, trabajar en equipo y adaptarse. Las tecnologías digitales están transformando la forma de trabajar de las personas y las condiciones laborales. Incluso en las economías avanzadas, los trabajos a corto plazo, a menudo ofrecidos a través de plataformas en línea, están representando desafíos similares a aquellos que enfrentan los trabajadores informales en el mundo.”

En el informe señalado se analizan estos cambios y cómo los Gobiernos pueden responder mejor destacando que “invertir en capital humano debe ser una prioridad para los Gobiernos para que los trabajadores desarrollen las habilidades que se demandan en el mercado laboral. Además, los Gobiernos tienen que mejorar los sistemas de protección social y ampliarlos a todos en la sociedad, independientemente de las condiciones en las cuales las personas trabajen. Para financiar estas inversiones en capital humano y protección social, en el informe se



proponen algunas recomendaciones, como la movilización de ingresos adicionales por parte de los Gobiernos mediante la expansión de la base tributaria.”²¹

En este sentido, creemos que en Argentina distintas reformas legislativas han sido muy perniciosas para el progreso nacional, a la luz de sus resultados.

Particularmente aquellas que han tratado de separar la educación formal del trabajo y la seguridad social, tratando a la instrucción de los ciudadanos como un fin en sí mismo, al que es preciso “desmercantilizar”.

Esa visión de fin en sí mismo produjo un estado de cosas en el que se supone que el ciudadano por un lado del sistema educativo formal debería “brindar las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educando/a la capacidad de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común”²² pero por otro lado el mismo sistema indica que “El Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública.”²³

Como podrá notarse, la prescripción del artículo 8 de la ley general de educación, casi de manera insólita no menciona al trabajo, ni a la seguridad social. Y aunque más adelante, alguna mención realiza de modo más bien tangencial a la vida laboral de las personas, pierde de vista casi por completo la debida importancia que debe tener el trabajo en la vida de una persona subsumiéndolo entre una importante cantidad de loables fines sin duda.

Ahora bien esos fines aunque tengan peso no tienen el peso que tienen el trabajo y la seguridad social en la vida de un ciudadano.

²¹ <https://www.bancomundial.org/es/publication/wdr2019>

²² <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf> artículo 8

²³ <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf> artículo 10



Un niño, una niña, son formados así por un sistema educativo que se concibe entonces escindido de la vida laboral y de las prestaciones de la seguridad social que debería disfrutar y sostener como ciudadano con su vida laboral sea como trabajador dependiente o independiente.

Eso se vio reforzado luego de la sanción de la ley 26206 con otras leyes como las de Pasantías, la de educación técnico profesional, distintas normas laborales y sobre todo fallos de la justicia laboral que han ido penalizando el nexo entre la educación y el trabajo hasta casi extinguirlo.

Es bueno recordar aquí que desde el comienzo de nuestra historia el vínculo entre la educación y el trabajo generalmente era tratado como cuestiones privadas alentadas desde la beneficencia o de las necesidades de mano de obra.

Argentina no prestó atención al tema ni como contenido de Convenios ni como cuestión ligada a la educación formal hasta después de la década del 30 del siglo XX, cuando se comienza con la política de sustitución de importaciones.

En 1944, se crea la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional, CNAOP y se reglamenta el aprendizaje industrial. Estaba integrada por Estado, “patrones y obreros” según su norma de creación.

Se crea también la DINET, Dirección Nacional de Enseñanza Técnica, y se dividen funciones: La CNAOP se dedica a la “formación EN el trabajo” (duraba tres años, se hacía en llamadas “escuelas fábrica”) y la DINET “la educación PARA el trabajo”.

En 1951/53 se crea la UON, Universidad Obrera Nacional, más tarde la UTN.

En la década del 60, se fusionan CNAOP y DINET, y se crea el CONET, Consejo Nacional Educación Técnica, que va perdiendo funciones, y unifica los planes de estudio de las “escuelas fábrica” con el resto de las escuelas, sin tener en cuenta las necesidades regionales. En 1995 el CONET pasa a llamarse INET, hasta hoy.

Pero en 1992 la ley 24013 (vigente) postula “incorporar la formación profesional como componente básico de los programas de empleo” y define “desarrollar una asociación



más estrecha entre la formación de la fuerza laboral y el sistema productivo” y desarrollar esa tarea desde el Ministerio de Trabajo.

De tal modo, vuelven a disociarse la educación “PARA” el trabajo, (escuelas técnicas INET) y la formación laboral en Ministerio de Trabajo y a consecuencia de aquella ley, se comienza un largo camino que dura hasta hoy donde en los Convenios Colectivos de Trabajo se debe tratar orgánicamente la formación laboral de las personas dependientes, pero en cambio, no hay casi regulaciones sobre la educación del trabajo independiente.

Aisladamente, hubo convenios que trataban la cuestión, pero es en la década del 90 con el Plan de Convertibilidad y las Reformas, especialmente, la ley 24013 (enero 92) que comienza a ser tratada de manera sostenida la cuestión de la formación laboral.

Pero aún así se sostiene un sistema basado en la falta de diálogo entre educación y trabajo fundamentalmente basado en que sólo el sistema formal acredita saberes de modo tal que si una persona los adquirió trabajando, para validarlos debe seguir todas las instancias del sistema formal educativo.

Es decir, si abandonó la escuela, caso desgraciadamente normal en nuestro país, con jurisdicciones de hasta el 50% de abandono escolar, o no logró completar estudios universitarios o terciarios, y sus conocimientos provienen de su trabajo, no valen para el sistema educativo. Debe reiniciar de cero, lo que a su vez desincentiva el logro de una educación plena.

Es importante entender que en la década de los 90, inicialmente en entornos de estabilidad, junto a la idea de convenios por empresa y por región, que buscaban elevar las remuneraciones por productividad, la formación laboral se volvía clave para lograr una mejor productividad, y en consecuencia, mejores salarios, del mismo modo que, como se producían aceleradamente movimientos de reconversión productiva, la formación laboral en Empleo, tenía (y tiene) un sustento muy fuerte.

Era la forma de incluir a los gremios (sobre los que tenían larga experiencia con las “escuelas fábrica”) en el movimiento de reformas, uno de cuyos contenidos eran los



contratos “de formación” (luego anatemizado como “contrato basura”) y para lograr que las fuerzas laborales tuvieran formación coherente con el concepto de “polivalencia de los trabajadores”.

Se incorpora la formación laboral en 1995 incluso como a la ley de contrato de trabajo como contenido y a la ley sindical como derecho de los gremios a solicitar acciones de formación laboral cuando hubiera incorporación de tecnología o innovaciones organizativas.

Tarde o temprano, desde el momento inicial, todos los gremios terminaron haciéndolo, ya sea recibiendo aportes directos empresarios a los gremios y sus escuelas, o fundaciones ligadas a los gremios, que manejan sus escuelas o institutos de capacitación.

Se convirtió en una unidad de negociación autónoma dentro de cuando se negocian los CCT y sus paritarias, y se desarrollaron sistemas de formación laboral que, además, cuentan con aportes estatales, de provincias, municipios, y por supuesto de distintas agencias del gobierno nacional, particularmente, Trabajo, (el grueso) pero también de Producción y de Educación.

Para tener una dimensión, en el presupuesto 2017, con el dólar a 18,40 promedio, se destinaron desde Trabajo, aproximadamente 1300 millones de pesos, a gremios, fundaciones ligadas a gremios, asociaciones civiles ligadas a organizaciones sociales, cámaras empresarias y organizaciones afines a ellas para formación laboral.

Llamativamente, estas inversiones no son consideradas dentro del número del 6% del PBI previsto en el artículo 9 de la ley de educación general.

Por el lado sindical, UOCRA, UOM, SMATA, Gastronómicos, Comercio, FATSA (sanidad) Luz y Fuerza, Taxis, Remises, Petroleros, Gas Privado, por el lado empresario CAC, Cámara Construcción, CGERA, CAME (agrupan a PYMES) la CESSI (informáticos). En sí hay cientos de organizaciones, sólo mencionamos algunas muy caracterizadas.



Es importante destacar que hay una gran extensión sobre el territorio, y que esa extensión en general coincide con la identidad productiva local cuando las escuelas o institutos de formación laboral están ligadas a gremios o asociaciones empresarias.

Hay un problema en la educación secundaria, y desgraciadamente a consecuencia de las cuarentenas del 2020 se ha extendido al ciclo primario. Con honrosas excepciones en algunos distritos, Argentina acentúa un problema regional, la deserción escolar es enorme, llega hasta el 50 % en el segmento 12/17 años.

Sumado a eso, los contenidos curriculares rara vez admiten que la escuela debería servir para el trabajo, para formar ciudadanos que sean miembros plenos, responsables y productivos de la sociedad. Se suelen anatemizar esos contenidos desde los propios docentes y armadores de currículas, como que “mercantilizan” la educación.

Pero ¿qué sucede con las personas que abandonan el secundario?

Aunque no sabemos a ciencia cierta cuál de todas las cosas pesan más en la deserción escolar, es claro el efecto: las personas de baja instrucción tienden a no regresar al sistema educativo, les cuesta terminar sus estudios secundarios, y cada vez más, les cuesta más adquirir saberes que estén certificados de forma tal que el ingreso al mercado laboral se dificulta, y si se logra, es en empleos de baja calificación informales.

Ingresos informales, a menudo, dictan carreras laborales informales, erráticas, sin capacidad de lograr certificar sus saberes, y de esa forma nutrir sus hojas de vida.

Esto produce un alto desempleo juvenil, con un ingreso a la formalidad muy bajo.

Una de las razones es que se requieren incluso para las formaciones que habilitan al menos a tener una capacidad laboral, una habilidad reconocida por el mercado, como requisito sine qua non, haber terminado el secundario.



Es decir, el nexo entre la educación y el trabajo, se ve lamentablemente perjudicado por una postura legal y judicial bastante extendida en contra de este nexo.

Tal vez con las excepciones de los distritos CABA y Córdoba, a su nivel, en el resto de los distritos durante años se ha aceptado como “sentido común” que cualquier intento de aprender a trabajar en entornos reales de producción y/o de intercambio de servicios, está mal mirado.

La ley de Educación general, la Ley de Educación Técnico Profesional, y la ley de Pasantías, todas dictadas en el apogeo del kirchnerismo, más las anti-reformas laborales inspiradas en la 25877 (Ley Tomada) y la propia ley de contrato de trabajo van en ese sentido.

Para abreviarlo, hay una dispersión de normas que compiten entre sí, generan “disputas territoriales burocráticas” entre organismos nacionales, y entre éstos y las provincias.

Las sentencias judiciales han agravado esta situación legal con castigos a empleadores que han dado becas, o querido formar gente a través de pasantías, o brindado cursos previos de actualización de conocimientos para formar a personas de modo que puedan postularse a mejoras en sus puestos, o viniendo del desempleo, aplicar a vacantes.

El resultado es que no existe un nexo entre la educación y el trabajo.

Cabe preguntarse entonces qué agencia del Estado hace formación laboral.

En realidad, existe una fuerte dispersión, siendo que los Ministerios que más la realizan son el de Trabajo, en cierta medida, hay alguna formación que aún depende de INET, y en Desarrollo Social, hay algunas formaciones muy básicas para el público objetivo de los planes.



Sin embargo, es frecuente encontrar también en el Ministerio de Producción, un poco más relacionado con cuestiones ligadas al emprendedurismo. Y no es infrecuente encontrar en las noticias que distintos Ministerios lanzan formaciones, por ejemplo Seguridad, en las cárceles federales, o bien otros.

En el informe anterior traíamos a colación la propuesta del Gobierno de 2015/2019 al Parlamento que en este punto traía un ordenamiento al interior del Estado, en un organismo colegiado con representantes de los entonces Ministerios de Trabajo, Educación, Desarrollo, y Producción, eminentemente para tratar de tener una visión unificada, a la que se sumarían en su conducción empresarios y trabajadores, (algo remarcado como un gran avance por las potencias durante el G 20 argentino).

Ese organismo tendría la capacidad para trabajar en cuatro temas fundamentales, generar el nexo entre educación y trabajo, (prácticas laborales, entrenamientos para el trabajo de jóvenes, pasantías universitarias) custodiar y diseñar contenidos curriculares para la formación continua; acreditar saberes obtenidos en las formaciones, y gestionar los distintos programas de crédito fiscal relativos al mundo del trabajo y la producción.

La nueva agencia se proponía ser un órgano novedoso, moderno en su concepción y forma de funcionamiento, básicamente era un directorio para unificar posturas y una plataforma informática para su gestión.

Así mirado, para OISS es evidente que la educación forma parte de la seguridad social, en cuanto puede desarrollar a las personas como ciudadanos, con variados valores, pero fundamentalmente con habilidades para su vida laboral, y para entender qué rol cumple como argentino en la realización de los derechos y deberes de la seguridad social.

No puede confiarse sin más que ese conocimiento se producirá solo. La evidencia de que no se produce es palmaria.



Sumado a estos inconvenientes, en Argentina se ha trabajado en forma notable en la protección de trabajadores públicos o privados dependientes, sea en su formación laboral, en el grado de protección contra el despido arbitrario, en otros beneficios sociales, pero muchísimo menos en lo que hace al empleo independiente que ha quedado, por así decirlo, librado a su buena suerte.

Originalmente, esa tesis se apoyó en que el trabajador independiente era un sujeto de clases medias o medias altas formado en la universidad o en circuitos terciarios formales, que realizaría su vida laboral de 30 o más años siempre dentro de la legalidad.

Sin embargo, el arribo de una economía informal sumamente compleja, como veremos en los capítulos siguientes, ha dado por tierra con esa visión.

Baste decir aquí que existen millones de personas cuya ocupación no es detectada por nuestros sistemas estadísticos. No sabemos si trabajan o no a ciencia cierta, y en qué medida lo hacen si es que son detectados por nuestros estudios estadísticos.

Más adelante, veremos en qué medida además, los sistemas formales tributarios como el monotributo, o régimen simplificado, ha servido al mismo tiempo que por sus características principales, han terminado por complejizar la vida del trabajador independiente.

Lo cierto es, para ir concluyendo esta introducción, que desde OISS creemos que la seguridad social no solo protege a los individuos en situaciones de vulnerabilidad, sino que también fortalece el tejido social al fomentar la equidad y la justicia.

Al garantizar un ingreso básico y acceso a servicios esenciales, se reduce la desigualdad y se promueve una mayor participación en la vida política y económica. Asimismo, al mejorar las condiciones de vida y proporcionar estabilidad, la seguridad social contribuye a una fuerza laboral más productiva y saludable, lo que a su vez impulsa el crecimiento económico.



En esta introducción hemos hecho mención a algunas Constituciones de países de la región que revelan un enfoque común hacia la responsabilidad del Estado en garantizar la seguridad social a sus ciudadanos.

La mayoría de éstas, subrayan el compromiso del Estado en proporcionar un sistema de seguridad social universal y equitativo, reflejando una fuerte responsabilidad estatal en asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a la seguridad social, sin discriminación.

En Argentina, el artículo 14 bis destaca la integralidad e irrenunciabilidad de la seguridad social, lo que implica que los beneficios deben ser completos y no pueden ser renunciados por los ciudadanos.

Varias constituciones, como las de Brasil y México, mencionan que la seguridad social será administrada por entidades públicas con autonomía, pero también pueden incluir la participación de instituciones privadas, siempre bajo la supervisión del Estado. Costa Rica y México tienen instituciones específicas como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), respectivamente, para administrar los servicios de salud y pensiones, indicando un sistema estructurado y especializado.

En cuanto a la financiación, en Brasil y Perú, los sistemas de seguridad social se financian a través de contribuciones de empleadores, empleados y el Estado, asegurando una base financiera más amplia y sostenible. La constitución de Argentina destaca que las entidades que administran la seguridad social deben tener autonomía financiera y económica, lo cual es crucial para la independencia y eficiencia del sistema.

Además, se garantiza la protección contra el despido arbitrario y la estabilidad del empleado público en Argentina, lo que añade una capa adicional de seguridad laboral dentro del sistema de seguridad social. La constitución de Colombia subraya la importancia de la eficiencia y supervisión del sistema de seguridad social, asegurando que el Estado tiene un rol activo en su organización y funcionamiento.



Aunque hay principios comunes, la implementación varía. Mientras que en México y Costa Rica hay instituciones específicas muy estructuradas, en otros países como Bolivia y Perú se enfatiza más en la universalidad y progresividad de la cobertura.

Esto muestra un claro reconocimiento de la seguridad social como un derecho fundamental, con el Estado jugando un rol central en su provisión y supervisión. La variabilidad en la organización y financiación refleja las diferentes realidades y capacidades administrativas de cada país, pero el compromiso con la universalidad, integralidad y equidad es un denominador común.

Esto subraya la importancia de la seguridad social en la promoción del bienestar y la estabilidad social, así como la necesidad de una gestión eficiente y equitativa para asegurar su sostenibilidad a largo plazo.

La evolución histórica de los derechos sociales ha llevado a que estos se extiendan más allá de la clase trabajadora clásicamente concebida, como empleados en relación de dependencia para abarcar a toda la población, evidenciando un compromiso creciente con la justicia social y el bienestar colectivo.

Además, la seguridad social se considera un derecho humano de segunda generación, junto con los derechos económicos y culturales, lo que subraya la necesidad de una acción estatal proactiva. La implementación de estos derechos requiere la adopción de políticas públicas y la gestión gubernamental activa, garantizando que todos los ciudadanos puedan disfrutar de un mínimo de bienestar, especialmente en tiempos de crisis o ajuste económico.

El reconocimiento de la seguridad social como un derecho humano y un servicio público también implica, como hemos visto a lo largo del capítulo, una serie de principios fundamentales como la no discriminación, la progresividad en la implementación, la eficiencia y la eficacia, y la participación social en la gestión.



Estos principios aseguran que la seguridad social no solo se reconozca en teoría, sino que se aplique de manera efectiva y justa en la práctica, permitiendo que todos los individuos, independientemente de su condición social o económica, puedan acceder a una protección adecuada y digna.

Nos hemos extendido también en considerar que además de las prestaciones para la salud, o la seguridad y la salud en el trabajo, la cuestión del trabajo en sus variadas formas, y el campo de lo estrictamente previsional, nuestro concepto se extiende también a la educación.

Como veremos en forma extendida en los siguientes capítulos, hay una interrelación muy profunda entre la economía de un país y sus sistemas de seguridad social, y en ese sentido, en toda la región aparece constantemente la cuestión de la informalidad, tanto dependiente, como independiente.

También veremos como esa íntima relación entre economía y seguridad social se da en cuanto a las notas poblacionales a tener en cuenta.

Más adelante, veremos qué tipo de reformas más recientes podemos citar para estudio de las autoridades argentinas y el tipo de debate de comunicación política que han suscitado.

CAPÍTULO II ECONOMÍA DE LA REGIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL. NOTAS POBLACIONALES

Tal como vimos en el informe anterior la economía pospandemia representa un desafío adicional para la cuestión laboral como para la de la seguridad social. ²⁴

²⁴ véase informe de OISS presentado el 3 de junio de 2024

Para la Región de América Latina y el Caribe Enero de 2024 el Banco Mundial ha señalado que “En 2023, la región de América Latina y el Caribe experimentó una significativa desaceleración económica, con un crecimiento de sólo el 2,2 %. Esta desaceleración se produjo en el contexto de una elevada inflación, condiciones monetarias restrictivas, debilidad del comercio mundial y fenómenos meteorológicos adversos.”²⁵

A pesar de estas dificultades, señala el Banco que “el crecimiento de Brasil y México superó las previsiones anteriores. El desempeño positivo de Brasil obedeció a que la producción agrícola fue mayor de lo previsto, el consumo privado se mostró firme y las exportaciones aumentaron en los primeros tres trimestres del año. De modo similar, México registró un crecimiento mayor al esperado tanto en el consumo privado como en la inversión.”

Es por ello que el Banco Mundial asegura que las perspectivas económicas de la región sugieren una recuperación gradual, con un crecimiento proyectado del 2,3 % en 2024 y del 2,5 % en 2025.

Al respecto de la restricción monetaria que venían experimentando los países en forma previa, se asegura que “continuarán influyendo en el crecimiento a corto plazo, se espera que su impacto se atenúe” suponiendo entonces que “A medida que la inflación disminuya, se prevé que los bancos centrales bajarán las tasas de interés, lo que reducirá los obstáculos al aumento de la inversión.”

Bajo ese análisis general, manifiestan los técnicos económicos que las proyecciones específicas para los países son dispares.

En el caso de Brasil, se prevé que el crecimiento se desacelerará al 1,5 % en 2024, pero en 2025 se recuperará y se ubicará en el 2,2 %, de la mano de la baja de la inflación y de las tasas de interés. Por su lado, el crecimiento de México se atenuará

²⁵ Perspectivas económicas mundiales: Región de América Latina y el Caribe Enero de 2024, en adelante todas las alusiones entrecorriadas refieren a este informe



hasta el 2,6 % en 2024 y el 2,1 % en 2025, como consecuencia de la caída de la inflación y la disminución de la demanda externa.

Para nuestro país indican que “ se prevé que la economía argentina se recupere y se expanda un 2,7 % en 2024 y un 3,2 % en 2025, tras la sequía de 2023.”

Según las previsiones del BIRF, “la trayectoria del crecimiento de Colombia mejorará del 1,2 % en 2023 al 1,8 % en 2024 y 3 % en 2025. En Chile, el crecimiento será del 1,8 % en 2024 y luego se acelerará al 2,3 % en 2025. Asimismo, se proyecta que Perú se recuperará de la contracción de 2023, con un crecimiento del 2,5 % en 2024 y 2,3 % en 2025, respaldado por el aumento de la producción minera.”

Esta última proyección para el país hermano, podría servir para Argentina sobre todo si se aprueba el RIGI contenido en la Ley Bases, que al momento de la redacción de este informe, se discute en el Senado.

Con exclusión de Guyana, que experimenta un auge de sus recursos, especialmente aquellos ligados a los hidrocarburos y a la minería, se espera que las economías del Caribe crezcan un 4,1 % en 2024 y un 3,9 % en 2025, en parte debido a la actual expansión del sector turístico.

Estas últimas previsiones también podrían ser de aprovechamiento para nuestras políticas públicas argentinas sobre todo como veremos más adelante en el capítulo dedicado a los fondos de cese, ya que la actividad turística sería una de las ideales para la aplicación del régimen, que además podría beneficiarse también de la sanción de un régimen de trabajadores independientes con colaboradores autónomos.

Para América Central “se prevé un crecimiento sostenido, con tasas del 3,7 % en 2024 y 3,8 % en 2025. Esta perspectiva se apoya en un aumento moderado de las remesas, en especial en 2024.”

Sin embargo, a tono con sus predicciones generales, el Banco Mundial no es muy optimista. Sostiene que “A largo plazo, la región deberá enfrentar desafíos



persistentes. El potencial de crecimiento económico está disminuyendo en el contexto de la desaceleración de la productividad total de los factores y el envejecimiento de la población.” Sobre esta nota poblacional, en el acápite siguiente tenemos un análisis más pormenorizado.

En cuanto a los riesgos el Banco Mundial entiende que la modesta expansión regional prevista está expuesta a múltiples desafíos y entre ellos ubica a “La escalada de las tensiones geopolíticas, especialmente en Oriente Medio, podría perturbar los mercados energéticos y provocar un alza de los precios del petróleo. Los fenómenos meteorológicos extremos, intensificados por el cambio climático, representan amenazas adicionales, en particular para los sectores sensibles al clima, como la agricultura, la energía y la pesca. Los factores externos y las tendencias mundiales también contribuyen al panorama de riesgos. La persistente inflación básica de las economías avanzadas podría ir acompañada de tasas de interés elevadas durante un período prolongado, lo que limitaría las políticas monetarias y fiscales de la región.”

Asimismo, el Banco Mundial llama la atención sobre una desaceleración “más abrupta de lo esperado en la economía china podría tener importantes efectos secundarios en la demanda externa, lo que afectaría las exportaciones de productos básicos de la región.”

Nuestro país, como ya señalamos en el informe sobre mercados laborales, se encuentra atravesando un descalabro económico producto de distintos desaciertos en la gestión que concluyó en diciembre de 2023.

Esas dificultades plantean un desafío mayúsculo al Gobierno Nacional. En un reciente artículo periodístico de opinión, un ex Ministro de Economía de la Nación traza un buen diagnóstico de la situación actual. ²⁶

El columnista y economista indica que “Hubo un plan que abordó la urgencia: inicial corrección del atraso cambiario, severo ajuste fiscal, licuación de excedentes

²⁶ <https://www.lanacion.com.ar/economia/del-dia-180-al-360-del-gobierno-lo-que-nos-trajo-hasta-ahora-nos-lleva-hasta-ahora-nid31052024/> por Hernán Lacunza.



monetarios. **Tras el lógico fogonazo inicial, la inflación converge al 5% mensual**, la brecha cambiaria oscila en un rango de 20-40% (antes 150%), las reservas netas son neutras (antes US\$11.000 millones negativas). Si no se hubiera corregido la tendencia previa, hoy no habría créditos UVA, sino riesgos de hiperinflación, default o corralito.”

El artículo señala también algunos datos que le preocupan en torno al nivel de actividad, y cuestiones ligadas al desempleo formal y al salario real, al que estima como 25% inferior al de diciembre. Desde luego, el autor de la nota indica que se trata de “un sinceramiento: el nivel de actividad y empleo de 2023 era ficticio, apalancado en anabólicos de “planes platita”, subsidios energéticos a ingresos medios y altos, planes sociales a ingresos bajos, bonos electorales a jubilados, rebajas impositivas oportunistas a ingresos altos, subsidios al turismo de ricos. Lo que se regalaba de luz y gas se gastaba en el restaurante, a costa de la inflación que pagaban principalmente los pobres. Tan impúdico como el 211% de inflación y el 45% de pobreza (subestimada por retraso tarifario y cambiario) de fines de 2023.”

Como las productividades relativas y los parámetros externos van cambiando, es difícil probar la existencia de atraso cambiario, que es una de las críticas realizadas sobre este primer semestre, pero el autor indica que hay indicios prematuros pero ciertos: tours de compras al exterior, flujo inverso de vehículos en estaciones de servicio fronterizas, turismo emisor mayor que el receptor.

Sin embargo, podemos decir que no parece preocupante tanto el nivel de atraso cambiario, sino que eventualmente se eternice, por cuanto ello indicaría que, ante las promesas de campaña de bajar tributos sobre todo a la exportación, es probable entonces que encontremos dificultades no por la sequía, como en el año 2023, sino porque los actores económicos ligados a lo agroindustrial no quieren liquidar esperando un tipo de dólar más alto o la desaparición de las retenciones o ambas cosas.



Es verdad que el desarrollo depende de la productividad, y en tal sentido hemos venido apuntando a que las normas laborales y de la seguridad social no hacen el modelo de desarrollo sino que lo acompañan.

Este articulista coincide con esta afirmación y plantea que “el tipo de cambio solo atina a corregir por las malas lo que las reformas no hacen por las buenas. Menos impuestos, más comercio, más educación, más infraestructura. No parece haber mejorado 45% en el semestre. El trayecto importa: con un tipo de cambio desalineado es difícil invertir, exportar, emplear.”

Más aún, el ex Ministro Lacunza plantea que el nivel cambiario está directamente relacionado con la normalización pendiente, es decir, con levantar las restricciones conocidas como cepo. Plantea que “Levantar el cepo requiere dos condiciones de stocks y una de flujos: muchos dólares en las reservas (no habrá este año), pocos pesos (allí vamos) y un tipo de cambio competitivo. **Los stocks se esfumarán pronto si no hay una oferta voluntaria de divisas porque la paridad no se percibe sostenible.** Enhorabuena, la prudencia del Gobierno de no saltar al vacío... mientras el cepo no se transforme en zona de confort.”

Al respecto sostiene el ex Ministro Lacunza que “La convivencia es la normalidad: en Uruguay y Perú, por mencionar vecinos, la moneda local puede canjearse libremente por dólares, euros, reales o criptomonedas. La clave es que vale la pena quedarse en pesos uruguayos o en soles, porque a la consistencia fiscal y monetaria necesaria para la estabilidad se suma un rendimiento (tasa de interés) superior al de quedarse en dólares (devaluación esperada) o en bienes (inflación).”

Estas afirmaciones las traemos a este informe por cuanto veremos en el capítulo respectivo que las economías uruguaya y peruana tienen buenas prácticas para mostrarnos en cuanto a la relación entre economía y sistema de trabajo y seguridad social.



En el mismo sentido, el ex Ministro Domingo Cavallo, apunta a que ha llegado el turno de la microeconomía.²⁷

Bajo este orden de ideas es que traemos estos comentarios, puesto que el convencimiento de OISS es que para entender la relación inescindible entre sistema económico y trabajo + seguridad social hay que comprender tanto el mundo llamado “macroeconómico” como las principales circunstancias que proveen a la microeconomía por excelencia, que son las economías del mercado laboral y de la seguridad social.

Resulta obvio decir que en punto a la macroeconomía, con la inflación mensual por debajo del 6% mensual, el gobierno tiene que preocuparse porque en los próximos meses no vuelva a aumentar.

El ataque definitivo contra la inflación con simultánea reactivación vigorosa de la economía, para este ex Ministro “recién podrá aplicarse a partir de la unificación y liberalización cambiaría que se logre sin salto devaluatorio.”

En este sentido, el presidente Milei en el discurso del 25 de mayo retomó la prédica por la baja de impuestos y señaló al impuesto país como el primer candidato a ser eliminado. Antes, en la Sociedad Rural, había hablado también de eliminar las retenciones. Esta mención es muy alentadora tanto como el énfasis que pone en la eliminación del déficit fiscal.

Para Cavallo “La preocupación por la microeconomía, que siempre estuvo presente en el discurso desregulador que acompañó al DNU y a la ley Bases y ahora se refuerza con el anuncio de que Federico Sturzenegger va a ocupar un puesto ministerial, tendrá que comenzar con la desregulación y liberalización del mercado cambiario que, hoy por hoy, es el mayor condicionamiento para el buen funcionamiento de las empresas productoras de bienes y servicios del sector privado.”

²⁷ <https://www.cavallo.com.ar/> publicación del 2 de junio de 2024 El turno de la Microeconomía



La preocupación por la microeconomía participa de una nueva etapa de búsqueda de consensos con los gobernadores y mantenimiento de la paz social al efecto de lograr las reformas que están colocadas en el punto 8 y 9 del Pacto de Mayo, es decir, la reforma de la legislación laboral y de la seguridad social previsional.

Según este ex Ministro “El sistema monetario actual no permite que el dólar pueda cumplir eficientemente con todas las funciones de una moneda de curso legal, particularmente que pueda servir como reserva de valor y permita la utilización del ahorro en dólares para financiar inversiones o capital de trabajo de personas y empresas. Por consiguiente, es muy diferente a un régimen eficiente de competencia de monedas.”

En realidad, para el economista que fue dos veces Ministro, “hay que distinguir entre dos tipos de cepos monetarios que existen actualmente. Uno, al que conviene denominar “cepo comercial”, es el que obliga a los exportadores a vender los dólares que cobran por sus exportaciones al Banco Central, quien a su vez decide cómo administra los pagos por importaciones. Otro, al que conviene denominar “cepo financiero”, es el que declara ilegal la compra y venta de dólares por afuera del denominado “Mercado Único y Libre de Cambios” (MULC) pero permite que bajo ciertas condiciones puedan utilizarse bonos en dólares, cotizables en pesos y en dólares, para convertir cuentas bancarias de pesos a dólares y mover capitales desde y hacia el exterior.”

En su descripción plantea Cavallo que el “cepo financiero provoca la existencia de dos mercados “pseudo libres”, el Mercado Electrónico de pagos también denominado “MEP” o “dólar Bolsa”, y el denominado “contado con liquidación”. Son pseudo libres porque no todas las personas pueden acceder a estos mercados (hay limitaciones de monto, de incompatibilidad temporal con operaciones en el MULC y de capacidad para contar con las cuentas de depósitos en dólares en el país y en el exterior). Además, son ineficientes, porque las comisiones de compra y venta de bonos en dólares y el denominado “parking” impuesto por la Comisión Nacional de Valores, crean un costo de intermediación de varios puntos porcentuales.”



Esto hace que el Banco central utilice el “cepo comercial” como herramienta para comprar el superávit comercial de la Balanza de pagos al tipo de cambio oficial que él mismo determina. Al mismo tiempo utiliza a los mercados MET y CCL para controlar la brecha con el mercado oficial mediante la disposición del porcentaje de ingresos por exportaciones que autoriza a liquidar en el mercado CCL y la compra o venta de los bonos más utilizados para estas operaciones que tiene en su cartera.

Así descrito por Domingo Cavallo queda claro que “el sistema cambiario no es un “mercado único y libre de cambio” sino un desdoblamiento confuso e insincero, donde no existe ni unidad ni libertad. Permite un manejo discrecional tanto por el lado de las cantidades como de los precios según el tipo de transacciones permitidas. Hay muchas transacciones lisa y llanamente condenadas a la ilegalidad. Son estas últimas las que dan lugar al mercado eufemísticamente denominado “blue”.”

Estas consideraciones tienen un efecto directo sobre nuestro mercado de capitales, y sobre el crédito en general. Volveremos sobre esta cuestión en el capítulo dedicado a los seguros laborales y el fondo de cese.

Por supuesto, compartimos la afirmación del articulista en cuanto sostiene que la competencia de monedas quedará perfeccionada cuando se pueda unificar el mercado comercial con el mercado financiero libre, pero el paso previo por la liberalización del mercado financiero es ineludible para avanzar eficientemente hacia el sistema de competencia de monedas.

En cualquier caso lo relevante al análisis de la seguridad social es que producir alguna de las reformas contenidas en la ley Bases junto con estas medidas propuestas para la economía es “permitir e inducir la re-monetización en dólares de la economía que decidan las personas es la liberalización del mercado financiero junto con el blanqueo de capitales y la autorización para que los bancos reciban depósitos en dólares con la misma facilidad y prerrogativas de los depósitos en pesos”.

¿Por qué es importante entender estas cuestiones macroeconómicas relativas a la inflación y lo cambiario?

Porque Argentina ha tenido una historia económica ligada a la inflación como fenómeno macroeconómico persistente. Hemos realizado reformas de todo tipo, y planes económicos que han fallado una y otra vez, en tanto no se realizan los esfuerzos integralmente.

A menudo los gobiernos intentan unas cosas pero se olvidan de las reformas micro, y el Parlamento es bueno señalar, muchas veces no cumple con el rol integral de analizar el sistema jurídico de reglas como un todo completo que en vista de las coyunturas económicas acompañe cambios con reformas de fondo.

Precisamente, las reformas de fondo en materia laboral y de la seguridad social se imponen, en base a datos objetivos poblacionales. Esos guarismos son los que analizaremos en el próximo acápite.

Estimaciones poblacionales.

Las estimaciones y proyecciones de población son cruciales para entender el impacto de la dinámica demográfica en la estructura por edades de la población. Los países de América Latina y el Caribe han pasado por cambios sin precedentes; primero, en términos de reducción de la mortalidad y, posteriormente, de reducción de la fecundidad, lo que ha redundado en una transición demográfica más acelerada que la de otros países del mundo (CEPAL, 2022). El cambio en la estructura de la población se expresa en el envejecimiento poblacional como principal resultado de esta dinámica demográfica.²⁸

Este proceso causa que el número de la población en edad de trabajar sea más grande comparativamente que el de la población total, y en cuanto se junta este dato con las condiciones económicas de los países, nos lleva a la posibilidad de que se provoque un crecimiento de la fuerza de trabajo, relacionado con la mayor participación de las mujeres en ella.

²⁸ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/54130242-4c01-4d5a-a630-b13291b9c997/content>

Por “fuerza de trabajo” se sigue el concepto que para esos términos tiene la OIT, en tanto indica que señala a la oferta disponible en un momento dado para la producción de bienes y servicios a cambio de remuneraciones y/o beneficios, y de este modo las personas caen en una de dos categorías, o bien están ocupados, o bien están desocupadas, aunque la cuestión posteriormente veremos adquiere una gran cantidad de complejidades.²⁹

A fin de analizar los mercados laborales de la región y elaborar recomendaciones de política pública en esta materia, compartimos con CEPAL que es esencial entender “cómo la dinámica demográfica afecta la población en edad de trabajar, la oferta de trabajo y el perfil de los trabajadores por edad y sexo”.

Esto es especialmente así por cuanto en la Región de América Latina y el Caribe, los cambios demográficos “han llevado a que actualmente las cohortes más numerosas sean las de personas jóvenes y adultas, lo que implica que el mercado laboral de la región se está viendo sometido a una presión poblacional que continuará experimentándose durante los próximos años.”³⁰

Conforme lo entiende el CELADE “El tamaño y la estructura por edades de la población en edad de trabajar están directamente relacionados con el proceso de transición demográfica. En apenas 70 años, América Latina y el Caribe pasó por cambios sin precedentes en la historia. En 1950, la región presentaba la segunda mayor tasa global de fecundidad del mundo, con 5,8 hijos nacidos vivos por mujer, apenas por debajo de África (6,6). En 2022, la región registró la tercera tasa más baja del mundo, con 1,8 hijos nacidos vivos por mujer, apenas por encima de Europa (1,5) y América del Norte (1,6) (véase el cuadro I.1). La esperanza de vida al nacer también ha aumentado de manera significativa, al pasar de 48,6 años en 1950 a 73,8 años en 2022. Esos dos factores, junto con el saldo migratorio, hicieron

²⁹ file:///C:/Users/computadora/Downloads/wcms_234036.pdf Resolución de modificación de la resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo

³⁰ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/54130242-4c01-4d5a-a630-b13291b9c997/content>



que la estructura por edades de la población cambiara notoriamente y la edad media de la población se situara en 30,6 años en 2022, cifra muy similar al promedio mundial de 30,2 años.”³¹

Para este organismo interno de la CEPAL la transición demográfica se expande por todo latinoamérica y de este modo “De manera general, se espera que en 2050 exista una cierta convergencia de los niveles de las tasas brutas de natalidad y mortalidad entre los países, principalmente en los casos de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. En Cuba y el Uruguay, la convergencia y cruce de las tasas (que ocurre cuando la mortalidad pasa a superar a la natalidad) ocurrirá antes de 2050, lo que implica que se producirá un crecimiento negativo de la población antes de ese año, de acuerdo con los supuestos de las proyecciones”.

Conforme las descripciones que hace entonces el CELADE “El crecimiento anual de la población de América Latina y el Caribe cambió considerablemente durante la transición demográfica y disminuyó de manera significativa en las últimas décadas. Eso se expresa en la evolución de los tamaños poblacionales de los grupos de edad. De acuerdo con las estimaciones y proyecciones de población, la población de 0 a 14 años llegó a su máximo en 2001, mientras que la población de 15 a 64 años seguirá creciendo y alcanzará su máximo en 2042. Por otra parte, se proyecta que la población de 65 años y más llegará a su máximo en 2086, con 209 millones de personas.”

Referenciado en distintas comparaciones y estudios el CELADE indica que hay un veloz crecimiento de la población de 15 a 64 años al punto que califica a esos cambios como sorprendentes, ya que, en menos de 40 años, el tamaño de esa población se ha duplicado (de 220,2 millones de personas en 1983 a 442,6 millones de personas en 2022).

Por otro lado CEPAL indica que la rápida caída de la fecundidad y de la mortalidad

³¹ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/54130242-4c01-4d5a-a630-b13291b9c997/content>

se evidencia en los cambios de la estructura por edades de la población: la base ancha de la pirámide por edades de todos los países ha cambiado para convertirse en una estructura en que los grupos de jóvenes y adultos pasan a ser la mayoría de la población.

Esta descripción poblacional es sumamente importante tanto para las políticas de mercado laboral como las de seguridad social.

Así, “en gran parte de los países, en las pirámides de 2022, los grupos de edades con el mayor porcentaje de integrantes son los de personas adultas jóvenes, lo que genera —o puede generar— una mayor presión en los mercados de trabajo debido al mayor número de personas en edad de trabajar o que ingresan al mercado laboral.”³²

Si se observan las pirámides proyectadas para 2050 por el CELADE, se pone de manifiesto el envejecimiento de la estructura por edades de la población, dado que se observa claramente un mayor peso de la población de 65 años y más en la población total de todos los países de la región.

Es decir, nuestros sistemas previsionales sufrirán un impacto poblacional enorme.

Respecto de cómo estará conformada la fuerza de trabajo para soportar esos regímenes previsionales puede evidenciarse en la publicación cepalina que los cambios en la fuerza de trabajo y el diferencial entre hombres y mujeres pueden resumirse con el total de años brutos de vida activa estimado para cada uno de los sexos.

De ese modo el CELADE señala que “Entre 1980 y 2022, hubo un aumento de 7,5 años de vida activa en América Latina en el caso de ambos sexos, debido principalmente al incremento de la participación de las mujeres en el mercado

³² <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/54130242-4c01-4d5a-a630-b13291b9c997/content> página 30 y siguientes

laboral. Se proyecta que, entre 2022 y 2050, ese indicador aumentará de 3 a 9 años.”

Mientras que la cantidad de años brutos de vida activa de los hombres se mantuvo constante o presentó un decrecimiento en la mayoría de los países, en el caso de las mujeres, se observó un crecimiento acelerado. Aun así, el tiempo estimado de dedicación a la fuerza de trabajo es mayor entre los hombres. Se estima que, en 1990, los años brutos de vida activa en la región eran 51,3 en el caso de los hombres y 21,0 en el de las mujeres, mientras que, en 2020, eran 49,9 y 32,8, respectivamente. Se observa una leve reducción de los años activos de los hombres entre 1990 y 2020, al tiempo que este indicador aumenta considerablemente en el caso de las mujeres (11,8 años), si bien continúa siendo inferior al de los hombres. Para 2030, se proyectan valores de 50,0 y 35,1 años brutos de vida activa, respectivamente.”³³

Es decir, aún con la incorporación total de mujeres en el mercado de trabajo, los hombres seguirán trabajando más años. Pero el cambio indica que las mujeres que habitualmente trabajaban a nivel regional menos cantidad de años, y por tanto, justificaban una edad diferenciada para el aspecto previsional, con estos números poblacionales podría sugerirse que esa diferencia en la edad jubilatoria podría desaparecer sin afectar los derechos de las mujeres.

Respecto de la nota poblacional que afecta sobre todo en la cuestión de la informalidad, es decir el peso de reparto entre lo rural y lo urbano, del informe cepalino se desprende que “En 1950, la población de América Latina era predominantemente rural y cerca de un 42% de ella vivía en áreas urbanas. En solo 30 años, la población urbana pasó a representar el 65%, en 2020 alcanzó el 81% y en 2050 se espera que llegue al 86%. Aun cuando las definiciones de urbano y rural sean distintas en cada país, y más allá de la heterogeneidad existente en los procesos de urbanización, se puede decir que el rápido crecimiento de la

³³ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/54130242-4c01-4d5a-a630-b13291b9c997/content> página 30 y siguientes

población en los centros urbanos en los últimos 70 años es una realidad común a toda la región”³⁴.

Este fenómeno de la urbanización de la población, junto al mayor componente de personas de 65 o más años de edad, apunta a la cuestión del cuidado. La gente vivirá más, y entonces se supone que habrá mayores necesidades de cuidado, en función de que el ámbito urbano es al mismo tiempo benéfico como hostil para las personas de mayor edad.

Esto nos ha hecho recomendar en el pasado a ANSES que preste atención a las cuestiones de la economía del cuidado como una rama autónoma de la seguridad social que podría incluso tener efectos benéficos en el mercado laboral, particularmente en el argentino, ya que si observamos la gran urbe del AMBA, el trabajo formal es ampliamente masculino, mientras que la indisponibilidad para el mercado de trabajo, y la informalidad, parecieran ser eminentemente femeninos.

Para estimar la carga de dependencia económica, más allá de la relación de dependencia demográfica (que solo toma en cuenta la estructura por edad de la población), para el CELADE resulta útil analizar la relación de dependencia efectiva (que considera la población de la fuerza de trabajo en el denominador).

Esta última considera como “potenciales activos no solo a las personas en edad de trabajar, sino a todas las personas que se encuentran vinculadas al mercado laboral, ocupadas u ofreciendo activamente su fuerza de trabajo” (Chackiel, 2000).

Las estimaciones y proyecciones muestran que esas dos relaciones convergerán en el futuro, sobre todo por la reducción del porcentaje de población de entre 0 y 14 años, por el aumento de la población en edad de trabajar (de 15 a 64 años) y por el incremento de la PEA. En todos los países se observa que la relación de dependencia total alcanzó —o está cerca de alcanzar— su nivel más bajo y que se

³⁴ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/54130242-4c01-4d5a-a630-b13291b9c997/content> (véase el gráfico III.1).

estabilizará al menos durante los próximos 30 años.”³⁵

En base a esta afirmación hemos postulado como posición institucional de la OISS la necesidad de que la cuestión de la formación laboral, tanto desde su faz educativa, es decir en el universo formal de la educación, como en el ámbito de los saberes adquiridos trabajando resulten en un único sistema que sea capaz de mejorar las calificaciones de la población y prepararse para un proceso de rápido envejecimiento.

Las personas tendrían que poder aumentar su capital humano, y de tal forma aportar al del país de forma tal que sumando progreso tecnológico y aptitudes de la fuerza laboral, ésta pueda desempeñarse por más tiempo y alternando en un solo continuo las prestaciones tanto dependientes como independientes.

Este proceso debe darse al mismo tiempo, y en este sentido aunque sea el sector privado, o el académico el que forme a las personas, es indudable que seguir el benchmark de la Agencia Federal de Empleo de Alemania, que combina la intermediación con la formación y con prestaciones caracterizadas como seguridad social, es un posible camino a seguir para la ANSES.

Si observamos la dinámica de la relación de dependencia demográfica y efectiva para las poblaciones urbanas y rurales se observa que, en el pasado, la razón de dependencia efectiva de las áreas rurales era mayor que la razón de las áreas urbanas en todos los países. Sin embargo, en los años más recientes y el período de proyecciones, los valores del área urbana y rural tienden a converger y son similares en la mayoría de los países.

Los cambios estructurales de la fuerza de trabajo y sus proyecciones darán lugar a escenarios futuros radicalmente diferentes entre los distintos grupos de edad y sexo, así como entre las áreas urbanas y las rurales, lo que abre una serie de interrogantes relativas a diversos ámbitos (trabajo, educación o salud, entre otros).”

³⁵ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/54130242-4c01-4d5a-a630-b13291b9c997/content> página 36

Queremos destacar que conforme surge de los guarismos de CEPAL, “en el decenio 2000-2010, la fuerza de trabajo de América Latina creció en promedio unos 5,6 millones de personas por año. Para el decenio 2010-2022, se estima un crecimiento medio anual de 4,5 millones de personas; para el siguiente decenio 2022-2032, se proyecta un crecimiento de 3,9 millones de personas, y, para el período 2040-2050, se espera un crecimiento medio anual de 1,5 millones de personas. Destaca la marcada disminución del crecimiento de la fuerza de trabajo entre los menores de 30 años, que se estima que tendrá un efecto negativo en el crecimiento total de este indicador de 2022 a 2050.”

Es decir, la cuestión del empleo joven merece una atención que hasta ahora, desgraciadamente no hemos encontrado en el debate parlamentario nacional.

Esta afirmación se completa analizando el crecimiento medio anual de la fuerza de trabajo por sexo, puesto que se observa un mayor crecimiento de la fuerza de trabajo femenina en las áreas urbana y rural. Por área de residencia, hay una expansión de la fuerza de trabajo en ambos sexos. Por otra parte, el tiempo de permanencia en la actividad, medido en años brutos de vida activa, aumentará en poco más de 11 años: en 1980, se estimó en alrededor de 33,5 años y, para 2050, se prevé que aumentará a 45 años. Sin embargo, existen grandes diferencias por sexo: entre 1980 y 2050, la permanencia pasaría de 51,7 a 50,5 años en el caso de los hombres y de 16,7 a 39,9 años en el de las mujeres.”³⁷

De lo mencionado cabe destacar algunos aspectos importantes como consideraciones finales que tanto la CEPAL indica en el tramo final del informe de CELADE, como la OISS comparte en su concepto.

³⁶ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/54130242-4c01-4d5a-a630-b13291b9c997/content> vease el gráfico III.3

³⁷ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/54130242-4c01-4d5a-a630-b13291b9c997/content> reflexiones finales



i) el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo disminuye, pero el número total de personas en valores absolutos continúa siendo elevado, lo que representa un gran desafío para los países de la región en términos de generación de empleo; es decir, la gente trabaja, pero los sistemas laborales y productivos no producen la suficiente cantidad de empleo, máxime por la urbanización de la población que de este modo y privada de actividad rural, si no hay puestos industriales lógicamente se recuesta sobre actividades del comercio y servicios, la logística, el transporte y en menor medida sobre el turismo allí donde existen atracciones.

De tal modo una reforma laboral y de la seguridad social, no es solo una reforma de normas de ese tipo, sino fundamentalmente de aquellas regulaciones que rigen haciendo fluir o trabar aquellas actividades económicas urbanas.

ii) no se pueden obviar los cambios estructurales por sexo y edad en el patrón de crecimiento de la fuerza de trabajo; y en este sentido, la cuestión de la perspectiva de cómo se analizan y formulan políticas específicas para las mujeres cobra especial relevancia.

iii) la mayor permanencia en la actividad económica, especialmente de las mujeres, implica un aumento de la demanda de puestos de trabajo, es decir, si el sistema productivo se mantiene constante, y no aumentan la calidad y cantidad de los puestos de trabajo, entraremos en fases donde vuelva a aparecer el desempleo y el subempleo con vigor, lo que en definitiva torna necesario revisar cuáles son las prestaciones del sistema de la seguridad social.

Coincidimos con la Comisión Económica para la América Latina en que “resulta evidente que la dinámica demográfica tiene un impacto directo en el mercado de trabajo debido a la presión del crecimiento de la población en edad de trabajar, el aumento de la participación laboral femenina, el envejecimiento poblacional y la urbanización. Ante las tendencias de población y fuerza de trabajo ..., se concluye que en la región es necesario aumentar la productividad, incrementar el crecimiento económico y crear más y mejores empleos para absorber una fuerza de trabajo



más numerosa, con una estructura por edades distinta, con más mujeres y más personas mayores en el mercado laboral, así como más años de permanencia en la actividad, en un medio sobre todo urbano.”³⁸

Resulta casi obvio entonces que “Las tendencias demográficas también inciden en los sistemas de pensiones, cuya sostenibilidad financiera se ve amenazada por el proceso de envejecimiento poblacional. El acceso a dichos sistemas dependerá no solamente del tipo de ocupación, sino también de su estabilidad en el tiempo y de las características del mercado de trabajo (formal o informal) al que se incorpore la fuerza de trabajo.”

La informalidad es el tema que siempre asoma su sombra ominosa sobre nuestro mercado de trabajo, y entonces también, sobre los sistemas de la seguridad social.

El paquete fiscal

La Honorable Cámara de Diputados finalmente votó el denominado paquete fiscal. Aunque esta norma ha quedado un poco eclipsada del debate público, pensamos que es la que contiene gran parte del eslabón entre la macro y la microeconomía.

De sancionarse sin cambios en el Senado, o de realizarse cambios menores que afecten el espíritu de la norma y sean aceptados por Diputados (tal como surge de la información cotidiana de los diarios y medios de comunicación) la Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el Mensaje N° 0020/2024 y proyecto de ley de fecha 17 de abril de 2024 sobre Medidas Fiscales Paliativas y Relevantes y convirtió en media sanción un texto ambicioso de reformas fiscales.

Aunque debemos esperar la sanción definitiva, podemos trazar aquí un breve panorama del contenido, y agregar en el próximo acápite, en qué países se intentaron medidas similares al mismo tiempo que se acoplaron reformas laborales

³⁸ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/54130242-4c01-4d5a-a630-b13291b9c997/content> conclusiones

En primer lugar el proyecto de ley crea el Régimen de Regularización de Obligaciones Tributarias, Aduaneras y de la Seguridad Social con el fin de lograr el pago voluntario de las obligaciones que en el primer Título se detallan.

En este marco, se prevé la posibilidad de que los contribuyentes y responsables se acojan al régimen, obteniendo distintos beneficios según la modalidad de la adhesión y el tipo de deuda que registren.

Bajo este orden de ideas los contribuyentes y responsables de las obligaciones tributarias y aduaneras y de los recursos de la seguridad social cuya aplicación, percepción y fiscalización se encuentran a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos, podrán acogerse por las obligaciones vencidas al 31 de marzo de 2024, inclusive, y obvio decirlo, por las infracciones asociadas.

El acogimiento previsto en el párrafo anterior podrá formularse desde la fecha de entrada en vigencia de la reglamentación que dicte la Administración Federal de Ingresos Públicos y hasta transcurrido 150 días corridos desde aquella fecha, inclusive.

El artículo 3 trae la descripción de cuáles deudas e infracciones quedan incluidas:

“ARTÍCULO 3.- Quedan incluidas en lo dispuesto en el artículo anterior:

a) Aquellas obligaciones que se encuentren en curso de discusión administrativa (incluye las causas ante el Tribunal Fiscal de la Nación) o contencioso administrativa (incluye cualquier causa en trámite ante el poder judicial), en tanto el contribuyente se allane y/o desista, según corresponda, incondicionalmente por las obligaciones regularizadas; y renuncie a toda acción y derecho, incluso el de repetición, asumiendo el pago de las costas y gastos causídicos. El allanamiento y/o el desistimiento, según corresponda, podrá ser total o parcial. En ningún caso, dicho

allanamiento y/o desistimiento podrá ser interpretado como un reconocimiento de la exigibilidad de la obligación fiscal con relación a los períodos fiscales que no se hayan regularizado a través del presente régimen.

b) Aquellas obligaciones respecto de las cuales hubieran prescrito las facultades de la Administración Federal de Ingresos Públicos para determinarlas y exigir las, y sobre las que se hubiera formulado denuncia penal tributaria o, en su caso, penal económica, contra los contribuyentes o responsables.

c) Aquellas obligaciones que nacieron en el marco de la Ley N° 27.605.³⁹

d) Aquellas obligaciones de los agentes de retención y percepción que hubieran omitido retener o percibir, o el importe que, habiendo sido retenido o percibido, no hubieran ingresado, luego de vencido el plazo para hacerlo.

e) Las obligaciones fiscales vencidas al 31 de marzo de 2024, inclusive, incluidos los planes de facilidades de pago respecto de los cuales haya operado o no la correspondiente caducidad a dicha fecha.

f) Toda obligación fiscal que no se encuentre expresamente excluida en el artículo 4 de la presente ley.

g) Las multas por infracciones previstas en la Ley 22.415 (Código Aduanero) y sus modificaciones, que no se determinen en función de los tributos a la importación o a la exportación, excepto la infracción de contrabando menor.

Es decir es una medida ambiciosa que busca quitar peso fiscal de los contribuyentes, lo cual se ve reforzado por la disposición que indica que el acogimiento al presente régimen producirá la suspensión de las acciones penales tributarias, aduaneras y de los recursos de la seguridad social en curso y la

³⁹ el llamado aporte solidario contenido en <https://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/345364/norma.htm>



interrupción del curso de la prescripción penal, aun cuando no se hubiera efectuado la denuncia penal a ese momento o cualquiera sea la etapa del proceso en que se encuentre la causa.

En el caso de las obligaciones y recursos de la seguridad social, la cancelación total -de contado o mediante plan de facilidades de pago- de los aportes y contribuciones producirá la extinción de la acción penal sin perjuicio que los aportes y contribuciones con destino al Sistema Nacional de Obras Sociales no se encuentren regularizados.

El siguiente Título de la Ley contiene un amplio régimen de regularización de activos. Al igual que con el “blanqueo impositivo” del primer Título de la ley, nuestra intención aquí es someramente describir algunas notas y conceptos esenciales, puesto que en próximos informes una vez sancionado en forma definitiva, volveríamos con un detalle específico.

Baste decir aquí que el proyecto indica que pueden adherir al mismo residentes como no residentes. Podrán adherir al denominado Régimen de Regularización de Activos establecido en este Título, las personas humanas, las sucesiones indivisas y los sujetos comprendidos en el artículo 53 de la Ley del Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 2019 y sus modificaciones,⁴⁰ que, según las normas de esa ley, sean considerados residentes fiscales argentinos al 31 de diciembre de 2023, estén o no inscriptas como contribuyentes ante la Administración Federal de Ingresos Públicos.

En cuanto a los no residentes, el proyecto con media sanción disponía que podrán adherir al Régimen de Regularización de Activos todos los sujetos (sean personas, sociedades, o cualquier otro tipo de ente, contrato, o patrimonio de afectación) que no califiquen como residentes fiscales argentinos bajo la Ley del Impuesto a las Ganancia, si bien con algunas limitaciones establecidas en la propia norma.

⁴⁰ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/332890/texact.htm> El Presidente Macri en uno de sus últimos decretos cumplió con la manda de realizar un texto ordenado de la ley.

En cuanto al plazo de vigencia para adherir al presente Régimen de Regularización de Activos se extenderá hasta el 30 de abril de 2025. El Poder Ejecutivo Nacional podrá prorrogar dicho plazo hasta el 31 de julio de 2025, inclusive.

Para adherir al Régimen de Regularización de Activos, el contribuyente deberá realizar su adhesión en la forma que indique la reglamentación. Al momento de manifestar su adhesión, no deberá aportar documentación o información adicional respecto de la adhesión al régimen.

La fecha de la manifestación de adhesión del presente artículo definirá la etapa del régimen aplicable a ese contribuyente, ya que se prevén distintas etapas con mayores incentivos al comienzo del régimen, que luego irán decreciendo.

En cuanto a los bienes alcanzados el artículo 25 del texto analizado en este informe ⁴¹ dispone:

“Podrán ser objeto de este régimen de regularización los siguientes bienes: 25.1.- Bienes en Argentina. a) Moneda nacional o extranjera, sea en efectivo o depositada en cuentas bancarias o de cualquier otro tipo de entidades residentes en Argentina. b) Inmuebles ubicados en Argentina. c) Acciones, participación en sociedades, derechos de beneficiarios o fideicomisarios de fideicomisos u otros tipos de patrimonios de afectación similares o cuotas partes de fondos comunes de inversión, siempre que el sujeto emisor de dichas acciones, participaciones, derechos o cuotas partes sea considerado un sujeto residente en Argentina bajo las normas de la Ley del Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 2019 y sus modificaciones, y siempre que estos títulos o derechos no coticen en bolsas o mercados regulados por la Comisión Nacional de Valores. d) Títulos valores, incluyendo, sin limitación, a acciones, bonos, obligaciones negociables, certificados de depósito en custodia, cuotas partes de fondos y otros similares, que coticen en bolsas o mercados regulados por la Comisión Nacional de Valores. e) Otros bienes muebles no

⁴¹ el texto que se votó en diputados originalmente como dictamen de mayoría.

incluidos en incisos anteriores, ubicados en Argentina. f) Créditos de cualquier tipo o naturaleza, cuando el deudor de dichos créditos sea un residente fiscal argentino bajo las normas de la Ley del Impuesto a las Ganancias (texto ordenado en 2019 y sus modificaciones). g) Derechos y otros bienes intangibles no incluidos en incisos anteriores, que sean de propiedad de un sujeto residente fiscal en Argentina bajo las normas de la Ley del Impuesto a las Ganancias (texto ordenado en 2019 y sus modificaciones), o que recaigan sobre bienes incluidos en otros incisos de este artículo 25.1. h) Las criptomonedas, criptoactivos y otros bienes similares. i) Otros bienes ubicados en el país susceptibles de valor económico, incluyendo los bienes y/o créditos originados en pólizas de seguro contratadas en el exterior de titularidad de sujetos residentes fiscales en Argentina bajo las normas de la Ley del Impuesto a las Ganancias (texto ordenado en 2019 y sus modificaciones), o respecto de los cuales dicho sujeto residente en el país sea beneficiario.

25.2.- Bienes en el exterior. a) Moneda extranjera, sea en efectivo o depositada en cuentas bancarias o de cualquier otro tipo en entidades financieras del exterior. b) Inmuebles ubicados fuera de Argentina. c) Acciones, participación en sociedades, derechos de beneficiarios o fideicomisarios de fideicomisos u otros tipos de patrimonios de afectación similares, siempre que el sujeto emisor de dichas acciones, participaciones o derechos no sea considerado un sujeto residente fiscal en Argentina bajo las normas de la Ley del Impuesto a las Ganancias (texto ordenado en 2019 y sus modificaciones), y siempre que estos títulos o derechos no coticen en bolsas o mercados. d) Títulos valores, incluyendo, sin limitación, a acciones, bonos, obligaciones negociables, certificados de depósito en custodia, cuotas partes de fondos y otros similares, que coticen en bolsas o mercados del exterior. e) Otros bienes muebles no incluidos en incisos anteriores ubicados fuera de Argentina. f) Créditos de cualquier tipo o naturaleza, cuando el deudor de dichos créditos no sea un residente fiscal argentino bajo las normas de la Ley del Impuesto a las Ganancias (texto ordenado en 2019 y sus modificaciones). g) Derechos y otros bienes intangibles no incluidos en incisos anteriores, o que recaigan sobre bienes incluidos en otros incisos de este artículo 25.2. h) Las criptomonedas, criptoactivos y otros bienes similares, sin importar quien ha sido su emisor, quien es su titular o donde estuvieran depositadas, custodiadas o guardadas. i) Otros bienes ubicados



fuera del país no incluidos en incisos anteriores.

25.3.- Bienes excluidos. Además de los bienes excluidos de conformidad con lo establecido en el artículo 19, no podrán ser objeto del presente Régimen de Regularización de Activos las tenencias de moneda o títulos valores en el exterior mencionadas en el artículo 25.2, que a la fecha a la que hace referencia el artículo

25.4, (i) estuvieran depositadas en entidades financieras o agentes de custodia radicados o ubicados en jurisdicciones o países identificados por el Grupo de Acción Financiera (GAFI) como de Alto Riesgo (“Lista Negra”) o Bajo Monitoreo Intensificado (“Lista Gris”) o (ii) que estando en efectivo, se encuentren físicamente ubicadas en jurisdicciones o países identificados por el Grupo de Acción Financiera (GAFI) como de Alto Riesgo (“Lista Negra”) o Bajo Monitoreo Intensificado (“Lista Gris”). 25.4.- Fecha de Regularización. Los sujetos indicados en los artículos 18, 19 y 20 solo podrán regularizar aquellos activos que fueran de su propiedad o que se encontraran en su posesión, tenencia o guarda, al 31 de diciembre de 2023, inclusive (es decir, la “Fecha de Regularización”). La reglamentación establecerá la forma en la que los sujetos adherentes al presente régimen deberán acreditar la propiedad, posesión, tenencia o guarda de los activos a la Fecha de Regularización prevista en el artículo 23.”

Es decir, como puede verse una amplísima vocación para que la enumeración de bienes blanqueables sea la máxima posible sin alterar aquellos compromisos internacionales que adquirió Argentina con el GAFI.

No nos extendemos en este informe en el análisis de cuál puede ser la contribución de estos bienes a la economía formal y por tanto, con impacto en las políticas laborales y de la seguridad social, por cuanto aún se discute en el Senado cuál es la lista definitiva, habiendo trascendido por los medios que algunos de ellos serán quitados durante el debate en el recinto por no reunir los votos suficientes en la votación en particular.



Sigue en el texto una larga lista de normas particulares según se trate del bien a blanquear, y luego una enumeración de qué tipo especial de impuesto de regularización se abonaría de ser aprobado el régimen.

Más adelante se establecen como es lógico qué personas quedan excluidas del régimen, algo que ha merecido un especial debate parlamentario, y que pareciera será modificado por el Senado, y por otro lado en una disposición final se invita a las provincias y municipalidades y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al Régimen de Regularización de Activos, adoptando medidas tendientes a liberar los impuestos y tasas locales que los declarantes hayan omitido ingresar en sus respectivas jurisdicciones.

En el informe presentado a la ANSES por la OISS, fechado en el 9 de febrero de 2024, se adelantó un panorama sobre los blanqueos fiscales y de bienes que han realizado distintos países, en donde mostramos cómo distintos países han intentado atacar sus problemas macro y microeconómicos con este tipo de medidas.

Un próximo informe de la OISS a la ANSES, una vez esté sancionado en forma definitiva el paquete fiscal y la ley bases, podrá profundiza en la íntima relación que este tipo de medidas tiene sobre el mercado laboral y por ende, sobre la fiscalidad que puede apoyar sistemas de seguridad social universales y comprensivos de un equilibrio entre derechos de las personas, y posibilidades del Estado argentino.

Posteriormente en la ley viene una regulación que crea el Régimen especial de ingreso del Impuesto sobre los Bienes Personales (“REIBP”) por todos los períodos fiscales hasta la fecha de su caducidad, la cual opera el 31 de diciembre de 2027.

En cuanto a los Sujetos alcanzados, el proyecto con media sanción dispone que son “Las personas humanas y sucesiones indivisas que sean residentes fiscales en Argentina al 31 de diciembre de 2023, según las normas de la Ley del Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 2019 y sus modificaciones, podrán optar por adherir al REIBP. Las personas humanas que, al 31 de diciembre de 2023, no sean



consideradas residentes fiscales a los efectos del Impuesto sobre los Bienes Personales, pero hubieran sido residentes fiscales en Argentina antes de esa fecha, podrán acceder a los beneficios de esta ley en igualdad de derechos y obligaciones que las personas humanas mencionadas en el párrafo anterior. A partir de la adhesión al REIBP, dichas personas humanas serán consideradas residentes fiscales en Argentina”

Es decir se busca establecer un cuadro fiscal firme y estable para todo el mandato actual de la Presidencia dando certezas a los contribuyentes.

Bajo ese orden de ideas se indica que los contribuyentes que opten por adherirse al REIBP, tributarán el Impuesto sobre los Bienes Personales correspondiente a los períodos fiscales 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027 en forma unificada previsión que sirve también a los contribuyentes que hayan regularizado bienes bajo el Régimen de Regularización de Activos previsto en el Título II de la ley, es decir, el blanqueo de bienes

La norma luego establece distintas previsiones sobre el cálculo de los bienes alcanzados, los tiempos y los formatos del pago, y un poco más adelante una suerte de estabilidad fiscal condicionada a las reglamentaciones del REIBP.

Es evidente que lo que se busca es fortalecer el Tesoro y la recaudación general, y al mismo tiempo aportar certeza a una economía que en los últimos cuatro años al menos, en cuanto a la seguridad jurídica fiscal sufrió una serie constante de cambios abruptos, incluso por normas de AFIP que legislaron sobre el fondo de la cuestión impositiva, excediendo sus potestades reglamentarias.

El artículo 66 de la norma en análisis busca crear un sostén más pronunciado de esta última característica .en cuanto dispone

ARTÍCULO 66.- Estabilidad fiscal - impuestos sobre el patrimonio. Los contribuyentes que opten por adherirse al REIBP gozarán de estabilidad fiscal hasta



el año 2038 respecto del Impuesto sobre los Bienes Personales y de todo otro tributo nacional (cualquiera fuera su denominación) que se cree y que tenga como objeto gravar todos o cualquier activo del contribuyente, no pudiendo ver incrementada su carga fiscal por tributos patrimoniales (cualquiera sea su denominación) más allá de los límites establecidos en el párrafo siguiente. Para establecer la carga fiscal máxima que dichos sujetos podrán soportar por cualquier tipo de tributos que recaigan directamente sobre su patrimonio o sobre cualquier activo, se deberá tomar la carga fiscal anual aplicable a su patrimonio bajo el presente REIBP, de acuerdo a las siguientes reglas:

1. Base imponible: el valor del patrimonio del contribuyente sobre el cual pudiera recaer el tributo patrimonial deberá ser calculado según las reglas de la Ley N° 23.966 del Impuesto sobre los Bienes Personales, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones, vigentes al momento de entrada en vigor de este REIBP.

2 Alícuota: la alícuota máxima para los contribuyentes que no adhirieron al régimen del Título II de la presente ley será la de CERO COMA CUARENTA Y CINCO (0,45%) para los períodos fiscales 2023 a 2027 y para los contribuyentes que adhirieron al mencionado régimen del Título II será la de CERO COMO CINCUENTA (0,50%) para los períodos fiscales 2024 a 2027. A partir del 1 de enero de 2028 hasta el 31 de diciembre de 2038 la alícuota máxima será del CERO COMA VEINTICINCO POR CIENTO (0,25%).

3. Múltiples tributos al patrimonio: en caso de que exista más de un tributo nacional que aplique en forma global sobre el patrimonio del contribuyente, deberá tomarse a todos ellos en conjunto para determinar si se excede el límite previsto por las reglas de estabilidad fiscal de este régimen. Queda expresamente aclarado que al adherir al REIBP y tributar el correspondiente impuesto bajo este régimen especial, se considera que el contribuyente ya ha alcanzado el máximo nivel de tributación sobre el patrimonio permitido bajo las reglas de estabilidad fiscal de este artículo por los períodos fiscales que se inician desde el 1 de enero de 2024 y hasta aquellos que finalizan el 31 de diciembre de 2027. Cualquier tributo patrimonial que se pueda



crearse en el futuro y que vulne vulnere el derecho de estabilidad fiscal previsto en este artículo dará lugar a la aplicación automática de las medidas de remediación previstas en el artículo siguiente. “

Como medidas de remediación el proyecto establece que el contribuyente tendrá el derecho a rechazar cualquier reclamo por parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos de aquellos importes que excedan el límite previsto en el citado artículo 66.

Si, no obstante ello, el contribuyente debiera pagar un importe por encima del límite máximo establecido bajo las reglas de estabilidad fiscal del artículo 66, se le permitirá al contribuyente computar a su favor un crédito fiscal compensable contra el o los tributos patrimoniales que resultan en el exceso de la carga máxima bajo la estabilidad fiscal y/o, a elección del contribuyente, contra cualquier otro tributo nacional por un monto equivalente a la diferencia entre el o los tributos patrimoniales aplicables a ese período fiscal y el tributo patrimonial máximo calculado de acuerdo a las normas de estabilidad fiscal del artículo 66. El crédito fiscal previsto en el presente artículo no requerirá trámite previo alguno.

Seguidamente la norma realiza una serie de cambios al impuesto a las ganancias. Dado el intenso debate que ha generado esta norma, y que es básicamente la que en las conversaciones en el Senado como en Diputados ha generado más debate, nos reservamos el comentario para el próximo informe dentro de esta cooperación.

Sin embargo, lo que podemos adelantar en este acápite es que las reformas son varias y muy profundas incluyendo el regreso de la cuarta categoría del impuesto a trabajadores de altos ingresos, si bien con un nuevo cuadro tarifario que busca darle un cariz más progresivo al impuesto.

En los últimos años, y en alguna medida a consecuencia de la crisis de 2008-2009, resurgió con fuerza en la escena internacional el debate sobre la desigualdad y su impacto en términos económicos y sociales.

Tanto OISS como otros organismos han contribuido a discutir, en la región, esta temática que ha estado siempre relativamente vigente, apuntalada por la persistencia de altos niveles de desigualdad en las estructuras de nuestras sociedades.

La discusión reciente a nivel internacional ha girado en torno a diversos temas, entre los que se destaca la posibilidad cierta de exigir un mayor aporte a aquellas familias o individuos que disponen de más capacidad contributiva, ante la sospecha concreta de que “no están sufragando tributos de acuerdo con el nivel de sus ingresos y riqueza. Este mayor aporte permitiría financiar bienes y servicios públicos sociales, mejorando el impacto distributivo de la política fiscal.”⁴²

En los países desarrollados esta discusión se ha tornado central y se ha visto fortalecida por la disponibilidad de información acerca de los ingresos y el patrimonio de los hogares e individuos más ricos, así como de los impuestos que estos pagan anualmente.

CEPAL por ejemplo sostiene que “Gracias a esa disponibilidad se ha podido elaborar una serie de estudios sobre los potenciales efectos (recaudatorios y distributivos) de diseños impositivos tendientes a gravar de manera diferencial a los sectores de altas rentas.”

Sin embargo en nuestros países de América Latina una de las características económicas más documentadas se refiere a los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares aunque aún son escasos los avances que permiten el análisis riguroso de la concentración y la comparación entre los países de la región, y con otras regiones.

Estas carencias de información estadística contribuyen a que el debate sobre la equidad distributiva no esté plenamente instaurado en la región. Los constantes

⁴² conforme https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/37881/S1420855_es.pdf



cambios en los sistemas impositivos prácticamente vuelven imposible la tarea.

En este sentido la reforma de este impuesto es central para la economía del trabajo y la seguridad social particularmente en cuanto analizamos cómo está compuesto nuestro mercado de trabajo y cuáles son las tendencias que tiene.

La desigualdad del ingreso laboral refleja la relación de las diferencias salariales entre los trabajadores de mayor y menor calificación, fenómeno que ha sido objeto de distintas interpretaciones.

Algunos autores indican que ésta podría deberse a que, en los últimos años, el aumento de la oferta de trabajadores calificados fue superior al de la demanda (López-Calva y Lustig, 2010; Azevedo y otros, 2013). También podría ser el resultado de la desaceleración de la demanda relativa de trabajo calificado en la última década, debido a que el auge de los precios de los productos básicos habría favorecido la demanda de fuerza laboral no calificada e impulsado a la baja la prima salarial por educación (Gasparini y otros, 2011; De la Torre, Messina y Pienknagura, 2012).

El empeoramiento de la calidad de la educación terciaria, como consecuencia del incremento en su cobertura, también ha sido señalado como un posible factor explicativo del descenso en los retornos a la educación (Lustig, López-Calva y Ortiz-Juarez, 2013).

En este tipo de estudios puede verse por qué sostenemos en el capítulo I introductorio que la educación forma parte del régimen laboral y de la seguridad social de las personas.

En el mismo sentido al de los autores citados, nuestro mercado laboral tiene una contribución menguante de los puestos industriales de alta calificación, mientras que sectores de alta rotación y baja calificación como el comercio, los servicios, la logística, el transporte, algunas actividades ligadas a la cultura y el espectáculo, y

el turismo, vienen creciendo.

De tal manera, sectores de alta protección laboral tienen ingresos altos, que esta reforma busca volver a gravar, en consonancia con otras medidas, fundamentalmente la reforma del régimen simplificado que mencionaremos más adelante.

Para la CEPAL la acción del Estado puede incidir de varias maneras en los niveles de desigualdad de ingresos imperantes en una economía. En primer lugar, el establecimiento de mínimos salariales, la negociación entre trabajadores y empresas, y la regulación de los grados de concentración en los mercados de bienes y servicios, entre otras medidas, tienen consecuencias directas sobre la desigualdad del ingreso primario, como suele denominarse al ingreso que surge del mercado.

Es decir que según este organismo “la distribución que resulta de la producción y el mercado no es inexorable. En segundo término, las intervenciones públicas redefinen la distribución generada por el mercado por medio de instrumentos como los impuestos y las transferencias, mecanismos que tienen una incidencia directa en la distribución del ingreso disponible de los hogares. Finalmente, una parte muy importante de la acción redistributiva del Estado tiene lugar a través de mecanismos que pueden considerarse indirectos, como el gasto público en educación y salud, que no afectan el ingreso disponible actual de los hogares, pero tienen un impacto muy relevante, diferido en el tiempo, en la medida en que promueven las capacidades humanas y facilitan la inserción futura en el mercado de trabajo”⁴³.

En un estudio relativamente reciente realizado por este organismo para la Región (CEPAL/IEF, 2014) con información 17 países de América Latina, donde se utiliza un enfoque comparable con las metodologías internacionales, se muestra que el coeficiente de Gini apenas desciende 3 puntos porcentuales después de impuestos directos y transferencias públicas monetarias.

⁴³ https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/37881/S1420855_es.pdf página 25.



En cambio en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), este indicador disminuyó 17 puntos después de la acción fiscal directa.

En promedio, un 63% de esta reducción en la región proviene de las transferencias públicas en efectivo y el resto deriva del impuesto a la renta, lo que refleja el imperativo de fortalecer el impuesto a la renta personal, para CEPAL, una afirmación que sin dudas tiene algo de acierto y que compartimos.

Pensamos que el Gobierno apunta con la reforma de Ganancias no solo a fortalecer las arcas del Tesoro, sino que en alguna medida busca que el equilibrio fiscal se oriente con un cuadro impositivo realmente progresivo.

Desde luego, nuestro país atraviesa una singular coyuntura que no es del todo comparable a la de otros países de la OCDE (nuestro país aspira a integrarla) con mayor grado de desarrollo. Nos llevaría a una visión incompleta y poco precisa solo comparar el número ya que algunos países de la región presentaron en 2021 niveles de carga tributaria que se asemejan a los de los países de la OCDE, como por ejemplo, nuestro país, y Brasil.

En cambio, debe señalarse que la principal diferencia entre ambos conjuntos de países radica en sus respectivas estructuras tributarias y en el desarrollo de sus mercados.

Es decir, para la OISS es indudable que la estructura tributaria afecta al empleo, y que sin reformas de esa calidad, no hay espacio fiscal para que los mercados laborales y la seguridad social de un país alcancen un grado aceptable de universalidad que a la postre se vuelva en círculo virtuoso sobre aquellos.

Una población con bajo capital humano, poca salud, baja calificación, carente de protección social, luego no es posible que dé a luz un sistema laboral pleno,

responsable, productivo, y si ese sistema laboral no funciona de este modo, no hay seguridad social universal posible.

Como lo indica CEPAL “Hace un siglo que el impuesto sobre la renta fue incorporado en América Latina. Los casos pioneros fueron Brasil (1923), México (1924) y Colombia (1928). Como fuera mencionado, a pesar de los progresos obtenidos en los ingresos tributarios totales en los últimos treinta años, los principales desafíos respecto a la recaudación y progresividad de los sistemas tributarios en América Latina y el Caribe se encuentran en el escaso desarrollo de los impuestos denominados como “directos”, como los que recaen sobre los ingresos y los patrimonios. A nivel regional, como se expuso en la sección anterior, la recaudación del impuesto sobre la renta se incrementó notoriamente entre 1991 y 2021, pasando de representar, en promedio, un 3,3% del PIB a un 5,7% del PIB. Durante este período, además, aumentó su participación relativa promedio sobre la carga tributaria total, de 20,8% a 26,7%, siendo la región geográfica donde mayor crecimiento ha acumulado en dicho período. No obstante, este tributo sigue manteniendo un aporte recaudatorio muy inferior al observado en la mayoría de los países desarrollados, siendo su nivel algo menor al promedio de África Subsahariana”⁴⁴

Ahora bien, para CEPAL “la imposición sobre los salarios es considerada desde hace décadas como un tipo de tributación poco deseable por sus efectos asignativos y distributivos en tanto recae sobre un tipo específico de renta personal como son los salarios.”⁴⁵

En cambio, resulta muy diferente la valoración de estas cargas cuando se destinan a financiar alguna de las prestaciones de la seguridad social, constituyendo el pago de un salario en especie o diferido.

⁴⁴ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/60c14c59-73e2-4bc9-a517-ce10d81072da/content> (véase el gráfico 7).

⁴⁵ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/60c14c59-73e2-4bc9-a517-ce10d81072da/content> página 47



No obstante, algunos autores que el organismo colega refiere, suelen hacer hincapié en el hecho de que estas contribuciones más la totalidad de tributos que tienen como base la nómina salarial (netos de las prestaciones sociales) constituyen la denominada “cuña tributaria”, formando parte de los costos de la mano de obra para los empleadores (OCDE/CIAT/BID, 2016).

Puede mencionarse especialmente el trabajo conjunto de OCDE/CIAT/BID (2016) donde se estimó la cuña fiscal promedio de la región para el año 2013 en un nivel de 21,7% respecto de los costos laborales, lo que representa un tercio menos que el valor medio calculado en los países de la OCDE (35,9%).

De acuerdo con ese estudio conjunto, la diferencia se explicaría, fundamentalmente, por “el casi insignificante impacto de la imposición sobre la renta personal en el costo laboral total (0,3 puntos porcentuales en la región frente a 13,3 puntos porcentuales en la OCDE).”

De hecho, aunque algunos países latinoamericanos mostraron una cuña fiscal superior al 30% de los costos laborales (Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay), en ningún caso los trabajadores con un salario promedio de la economía resultaron alcanzados efectivamente por el impuesto sobre la renta de personas físicas, salvo por la excepción de México donde el gravamen representa 7,0 puntos porcentuales de la cuña fiscal total estimada (26,9%).⁴⁶

A lo largo de la región, las cargas sobre los salarios suelen estar destinadas a financiar regímenes contributivos de pensiones para la vejez, seguros de salud, seguros de desempleo, asignaciones familiares y otros componentes de la seguridad social, dependiendo del país, como hemos insinuado en la introducción y veremos más adelante en el capítulo donde efectuamos una comparación de países.

⁴⁶ <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/60c14c59-73e2-4bc9-a517-ce10d81072da/content>



En estos casos, los efectos desde el punto de vista tanto asignativo como distributivo diferirán de los impuestos sobre los salarios más tradicionales —como podría ser el impuesto sobre la renta si el mismo tuviera mayor alcance e impacto efectivo— en la medida en que los trabajadores consideren las contribuciones a los sistemas de pensiones como salario diferido o las destinadas a los restantes componentes como salarios en especie, de manera especial el seguro de salud.

En consecuencia, OISS sostiene que para conocer el impacto de las cargas sobre los salarios resulta imprescindible considerar en qué medida generan derechos a las diferentes prestaciones de la seguridad social.

El monotributo. Experiencias regionales y la Argentina.

Tal como hemos venido sosteniendo en sucesivos informes de OISS a ANSES, la preocupación de todos los organismos regionales e internacionales se centran en el tamaño de la informalidad, y en que según las cifras disponibles, la concentración de su calidad en América Latina de manera especial en algunos sectores de actividad, en ciertos grupos de la población, en determinados establecimientos y en ciertas franjas etarias es abrumador.

La pandemia de COVID 19 dejó en claro que este fenómeno era incluso subvalorado por las estadísticas oficiales ya que se pensó en soluciones como el IFE (ingreso familiar de emergencia) para una cifra casi dos veces menor a la de los ciudadanos que se presentaron a pedir la primera ayuda que implementó el gobierno de aquel entonces.

En efecto, hay altas tasas de informalidad entre los trabajadores por cuenta propia (83,6%), los trabajadores domésticos (78%), los empleadores (34,3%) e incluso los asalariados en las empresas (33,5%), conforme un estudio de la oficina Regional de OIT de 2014.⁴⁷

⁴⁷ Monotributo International Labour Organization
<https://www.ilo.org/media/download>
PDF



Estas cifras han sido mejoradas en su alcance por diversos estudios, en tal sentido, pensamos que no tenemos aún una mejor aproximación que las estadísticas del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina, y en particular de los datos que se desprenden de la encuesta de 2018 que se realizó en conjunto con la Superintendencia de Riesgos de Trabajo.

Sin duda un estudio más profundo de la cuestión requeriría un nuevo trabajo de OISS con la ANSES.

Baste decir aquí que OISS coincide con algunas de las conclusiones a las que arriba este trabajo de OIT que aún con sus años aporta un análisis de la estructura de la informalidad en la región revelando “la elevada participación que detentan los trabajadores independientes en el total de informales (41,5% en América Latina).”

En los últimos años hemos visto una tendencia que refleja la imposibilidad de los mercados formales dependientes de trabajo para absorber a la totalidad de la población de los países de la región.

Dado ello, muchos países “han avanzado en el desarrollo de componentes adicionales a los mecanismos de seguridad social, en muchos casos de carácter no contributivo o semicontributivo, buscando que el alcance de los derechos asociados a esos mecanismos no dependan exclusivamente de la situación en el mercado laboral de las personas.”

La protección social de los informales es parte de un problema más general en la región y se relaciona con las dificultades que se presentan para consolidar esquemas de cobertura universal y equitativa en salud y pensiones.

Bajo estas circunstancias, en varios países se pensó que la introducción de esquemas simplificados de recaudación de impuestos destinados a pequeños



contribuyentes podía representar una ayuda en la transición hacia esquemas de cobertura universal, al mismo tiempo que se pensaba podría servir para el proceso general de formalización de la economía..

La instrumentación de regímenes simplificados en la región según la OIT “no ha tenido como objeto primordial la recaudación tributaria, sino resolver una problemática de administración tributaria con la finalidad de incorporar a la formalidad a un amplio sector de contribuyentes.”

A partir de la implementación de estos regímenes “en la mayoría de los países latinoamericanos, se ha buscado facilitar el pago de impuestos de contribuyentes que en general responden a las siguientes características: I) bajos ingresos, II) un alto número que dificulta el control oficial, III) mayormente informales IV) pobre estructura organizacional V) alta movilidad de entrada y salida. De esta manera, se busca la simplificación de las normas legales y trámites administrativos que tiene el cumplimiento de las obligaciones tributarias, apuntando con ello a brindarles un “puente” para atraer a la formalidad a los agentes económicos y, al mismo tiempo, mejorar el manejo de los recursos de la administración tributaria.”

Si bien efectuaremos algunas precisiones en el capítulo correspondiente de experiencias comparadas, entre los regímenes simplificados de tributación, un caso de particular interés está constituido por aquellos cuya estructura además incluye a las contribuciones o recursos tributarios de la Seguridad Social, tal como existe en Argentina, Brasil y Uruguay.

En Argentina el Régimen de Monotributo fue introducido en el sistema tributario argentino en 1998 a partir de la sanción de la Ley 24.977. Desde sus orígenes, la estructura básica de este régimen contempló la posibilidad para los pequeños contribuyentes (aquellos con hasta un monto máximo de ingresos brutos anuales) de cumplir con sus principales obligaciones tributarias y previsionales a través del pago de una determinada suma fija de dinero.



Originalmente, conforme lo pensaba el Ministerio de Economía de aquella época iba a ser un régimen para unas 600.000 personas. Hoy en día rozamos los tres millones de cotizantes.

Con sus aportes los monotributistas acceden a la cobertura médico asistencial asegurada en el Programa Médico Obligatorio (PMO) y provista a través del Sistema de Obras Sociales, en teoría pues en la práctica, el régimen tiene algunos bemoles.

Desde el punto de vista legal, las personas adheridas pueden optar por la elección de las obras sociales inscriptas en el régimen de Monotributo y, asimismo, cuentan con la posibilidad de unificar aportes con otros miembros del grupo familiar así como acceder a planes superadores o complementarios al PMO realizando aportes adicionales voluntarios por encima de la cuota del Monotributo.

Mientras que en materia de pensiones la legislación ha ido cambiando y además el impacto de la inflación ha sido tal que termina sucediendo que el aporte no guarda relación con la escala de ingresos, por lo que a menudo terminan obteniendo en el mejor de los casos la jubilación mínima.

Entre los resultados del funcionamiento del régimen debe señalarse que el número de contribuyentes inscriptos en el Monotributo ha mostrado un sostenido crecimiento desde su introducción en 1998. No obstante, de los aproximadamente 2,5 millones de monotributistas, más de la mitad de los mismos se ubican en la categoría más baja, de los cuales, según el estudio de OIT “aproximadamente la mitad corresponde a locaciones y/o prestaciones de servicios, el 36% se relaciona con actividades primarias, asociaciones cooperativas y trabajo promovido y sólo un 13% se refiere a contribuyentes dedicados a la venta de cosas muebles. Contrariamente, las últimas 3 categorías del régimen (que incorporan requisitos mínimos de empleados a cargo) apenas concentran el 0,2% del total de contribuyentes.”

En Brasil, el régimen también se remonta a la década de los 90, concretamente a



1996 momento en que se creó, “a nivel federal, el régimen SIMPLES Federal, con el objetivo fundamental de reducir los costos de cumplimiento tributario, facilitar las tareas de control de la Administración Tributaria y estimular el empleo formal en las micro y pequeñas empresas.”⁴⁸

Posteriormente, conforme lo reseña la OIT, en 2006 se creó el régimen SIMPLES Nacional, que reemplazó e integró a los regímenes simplificados que cada nivel de gobierno mantenía hasta ese momento de forma individual, y se determinó la distribución y articulación de las tareas de catastro, recaudación, fiscalización y cobranza de impuestos entre los distintos niveles de gobierno.

En 2008 se creó el régimen del Micro Emprendedor Individual (MEI) y el régimen de Agentes de Desarrollo Local (AD). — La inclusión de tributos subnacionales, al menos a nivel regional, es una característica distintiva del SIMPLES. Sin embargo, conforme lo opina OIT, “debe señalarse que esto añade complejidad en el funcionamiento del régimen puesto que, tanto para el ICMS estadual como para el ISS municipal, el cobro de estos impuestos sólo pueden incluirse mediante la firma de un Convenio entre el Estado Nacional y el respectivo estado o municipalidad.”

Más tarde el Gobierno del Presidente Bolsonaro introdujo cambios bastante profundos en materia fiscal, tratando de simplificar cuestiones relativas tanto a la administración fiscal como a los tipos de tributos.

Diciembre 2019:

La Resolução CGSN nº 151/2019 revocó la exclusión de 14 ocupaciones del MEI, previamente establecida por la Resolução nº 150/2019. Además, se aprobó la Recomendación CGSN nº 8/2019, que exige la proposición y formalización de criterios objetivos para la inclusión y exclusión de ocupaciones en el MEI.

Marzo 2020:

⁴⁸ <https://www.lanacion.com.ar/economia/simples-la-version-brasilena-nid116144/>



Prórroga de plazos por COVID-19: La Resolução CGSN nº 152/2020 prorrogó los plazos para el pago de tributos federales debido a la pandemia. Los tributos de marzo, abril y mayo de 2020 fueron reprogramados para octubre, noviembre y diciembre de 2020, respectivamente.

Marzo 2020:

Eliminación del límite de solicitudes de pago: Se habilitó el módulo de reparcelación de deudas calculadas bajo el Simples Nacional, permitiendo a los contribuyentes solicitar el pago de sus deudas tantas veces como sea necesario, siempre que se cumpla con el pago de la primera cuota.

Abril 2020:

La Receita Federal inició un proceso de regularización para las empresas del Simples Nacional que presentaban inconsistencias en sus declaraciones de ingresos. Las empresas recibieron notificaciones para corregir las declaraciones y evitar multas y procedimientos judiciales.

Marzo 2021:

Prórroga de plazos por COVID-19: La Resolução CGSN 158/2021 prorrogó el plazo para el pago de tributos federales, estatales y municipales del Simples Nacional y MEI, permitiendo el pago en dos cuotas mensuales.

Septiembre 2021:

Prórroga de regularización: La Resolução CGSN nº 160 reconoció la prórroga hasta el 17 de febrero de 2021 para regularizar deudas para optar por el Simples Nacional.

-Definición de criterios para el MEI: Se establecieron criterios objetivos para las ocupaciones permitidas al MEI.

-Simplificación de obligaciones: Se simplificaron las obligaciones tributarias para los empleados del MEI a través del eSocial.

-Reglamentación de la Transacción Tributaria: Se reguló la extinción de créditos tributarios en contenciosos administrativos o judiciales.



Febrero 2022:

MEI Caminhoneiro: La Resolución CGSN n° 165/2022 reguló al transportador autónomo de carga MEI, con un límite de ingresos de R\$ 251.600 y una tasa de seguridad social del 12%, en comparación con el límite general de R\$ 81.000 y una tasa del 5%.

Octubre 2022:

Inova Simples: Las empresas autodeclaradas de innovación incluidas en el Régimen Especial Simplificado de Inova Simples pueden optar por el Simples Nacional, según el art. 65-A de la Ley Complementaria N° 123/2006. Este cambio fomenta la inclusión de empresas innovadoras en un régimen tributario simplificado, incentivando la innovación y el emprendimiento.

Diciembre 2023:

Actualización de reglas de retención de ISS: Se alinean las reglas de retención del Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS) con las Leyes Complementarias n° 116/2003 y n° 123/2006. Esto garantiza coherencia y actualiza las disposiciones legales, mejorando la claridad y aplicación de las normativas de retención de impuestos para los contribuyentes del Simples Nacional.

Actualización de multas: Se modifican los porcentajes de multas y se clarifican los conceptos de evasión, fraude, colusión y reincidencia, según la Ley N° 14.689/2023 y la Ley N° 4.502/1964.

Estos cambios lo que intentan buscar es facilitar el cumplimiento de obligaciones fiscales, adaptar las normas a nuevas circunstancias y brindar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes del Simples Nacional y MEI.

Posteriormente, Brasil ha implementado diversas medidas con el objetivo de abordar la problemática de la informalidad laboral y fomentar la formalización del empleo en el país.



Estas medidas se han diseñado para brindar incentivos a los trabajadores y empleadores, así como para simplificar los procesos y reducir las barreras que dificultan la formalización.

Según los datos publicados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en el trimestre de marzo a mayo de 2020, la tasa de informalidad alcanzó el 40% de la población ocupada.

De los 86,7 millones de personas empleadas en Brasil en ese periodo, aproximadamente 34,7 millones eran trabajadores informales que laboraban por cuenta propia sin estar registrados como personas jurídicas o que trabajaban en actividades de apoyo a sus familias.

Esta cifra representa un incremento respecto al 39,6% registrado en el trimestre anterior (finalizado en febrero de ese año) y al 37,6% del trimestre terminado en mayo de 2020. Estos datos revelan una tendencia preocupante de aumento de la informalidad en el mercado laboral brasileño.

Una de las medidas clave es el Simples Nacional, el programa SuperSimples, administrado por la Receita Federal do Brasil (Agencia Tributaria de Brasil) creándose con el objetivo principal de simplificar y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias para las micro y pequeñas empresas.

Regulado por la Ley Complementaria N° 123 del 14 de diciembre de 2006, este régimen simplifica la recaudación, el pago y la fiscalización de impuestos, y está vigente en todos los niveles nacionales. Unifica el pago de diversos impuestos, incluidos los impuestos estatales (ICMS), los impuestos municipales (ISS) y la contribución del empleador a la seguridad social.

Además, se han impulsado iniciativas de apoyo y financiamiento para el mercado laboral. Una de estas iniciativas es el Fondo de Apoyo al Trabajador, que está vinculado al Ministerio de Trabajo que busca garantizar la implementación de



políticas públicas de empleo e ingresos. Este enfoque facilita la conexión entre quienes ejecutan las acciones y los ciudadanos que se beneficiarán de ellas.

Las principales acciones de empleo financiadas por el Fondo de Apoyo al Trabajador se dividen en dos programas. El primero es el Programa de Seguro de Desempleo, que abarca el pago de prestaciones por desempleo, calificación y recalificación profesional, así como orientación e intermediación laboral.

El segundo programa es el Programa de Empleo y Generación de Ingresos, este último incluye iniciativas como el Programa de Empleo y Generación de Ingresos (PROGER) así como el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF).

Los Programas de Empleo y Generación de Ingresos se enfocan principalmente en micro y pequeñas empresas, cooperativas y el sector informal de la economía, y combinan el acceso al crédito con capacitación para fomentar la generación de empleo e ingresos.

Los recursos adicionales al presupuesto del Fondo de Apoyo al Trabajador son depositados en instituciones financieras federales oficiales que actúan como agentes financieros de los programas, como el Banco do Brasil, el Banco do Nordeste, la Caixa Econômica Federal, el Banco da Amazonia, el Banco de Desenvolvimento Econômico e Social y la Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

Además de los programas dirigidos a micro y pequeñas empresas, el Fondo de Apoyo al Trabajador financia iniciativas dirigidas a sectores estratégicos, como el transporte público masivo, la infraestructura turística y obras de infraestructura que mejoran la competitividad del país. Estos programas son fundamentales para el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los trabajadores.

Dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y regulado por la Ley N° 13.636



se establece el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO) cuyo propósito es promover, respaldar y financiar actividades productivas de los emprendedores, principalmente a través de la provisión de recursos para microcréditos productivos orientados.

Como ya se ha mencionado, el Programa de Empleo y Generación de Ingresos (PROGER) es una iniciativa que ofrece líneas de financiamiento para combatir el desempleo y promover el desarrollo económico. Está dirigido principalmente a pequeñas empresas en sectores como el turismo, la exportación y la innovación tecnológica, así como a proyectos relacionados con la mejora de la calidad de vida y la empleabilidad de los trabajadores y la agricultura familiar.

El programa proporciona créditos con tasas de interés reducidas y plazos adecuados para apoyar actividades productivas y generar empleo e ingresos. Los fondos son prestados a los bancos oficiales federales con la autorización del Consejo Deliberativo del Fondo de Apoyo al trabajador y su asignación y regulación se realizan a través de resoluciones emitidas por este consejo.

Las principales premisas para acceder a la financiación del programa son: generar empleo e ingresos a través de proyectos económicamente viables, fomentar la descentralización sectorial y regional, ser compatible con las políticas públicas y prioridades socioeconómicas del Gobierno Federal, y cumplir regularmente con las obligaciones laborales, de seguridad social y tributarias.

Otra de las medidas llevadas a cabo por el Gobierno Brasileño es el Programa de Promoción del Acceso al Mundo del Trabajo (Acessuas Trabalho) dirigido por el Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Lucha contra el hambre.

La medida tiene como objetivo principal fomentar la autonomía de las familias que reciben asistencia social, mediante su integración en el mundo laboral.

Entre las acciones específicas se encuentran la promoción de estrategias para



combatir la pobreza, la identificación y sensibilización de los usuarios, el desarrollo de habilidades y orientación para los participantes, el acceso a oportunidades a través de referencias, el seguimiento de la trayectoria de los usuarios en su acceso al mundo laboral, y la colaboración con otros programas y servicios de asistencia social, así como con áreas como salud, educación y trabajo.

El programa está dirigido a poblaciones urbanas y rurales en situación de vulnerabilidad y riesgo social, con edades comprendidas entre 14 y 59 años. Se prioriza a los usuarios de servicios, proyectos y programas de transferencia de efectivo de asistencia social, como personas con discapacidad, jóvenes participantes del Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos, personas inscritas en el Catastro Único (CadÚnico), adolescentes y jóvenes en el sistema socioeducativo, familias con trabajo infantil, personas en situación de privación de libertad, familias con niños en hogares de guarda, personas sin hogar, entre otros. Se busca atender las particularidades territoriales y regionales para satisfacer las necesidades específicas de cada contexto.

En cuanto a la cobertura brindada, dado que el Sistema Único de Salud (SUS) brinda cobertura universal a toda la población a partir de un sistema integrado financiado con impuestos generales recaudados por los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), el régimen simplificado no modifica el acceso al sistema de salud.

Entre los resultados asociados a estos regímenes se observa que desde la implementación del SIMPLES Nacional en 2007, la dimensión del régimen se ha ido ampliando año tras año.

En el caso de Uruguay, la Ley 17.296 de 2001 estableció la creación del régimen simplificado denominado "Monotributo" el cual, en su formato inicial, era aplicable a determinadas empresas unipersonales de reducida dimensión económica que desarrollan actividad comercial en la vía pública y en espacios públicos, tanto ambulantes como estables.



Paralelamente e inspirado en el modelo argentino, en 2011 se creó el Monotributo Social MIDES (Ley 18.874) para personas en situación de vulnerabilidad social.

Con relación a la cobertura de la seguridad social, en el caso de los trabajadores independientes (a través del monotributo), éstos pueden contribuir al sistema mediante el pago de una cuota voluntaria.

En materia de pensiones, la componente previsional tampoco resultaba obligatoria, y se encontraba asociada con el nivel de ingresos de los contribuyentes. En cuanto a los resultados alcanzados debe notarse el incremento en la cantidad de empresas inscriptas en el régimen simplificado desde 2007, así como en la cantidad de personas comprendidas.

Aunque todos estos regímenes aumentaron a tamaños no pensados en el origen, y en ese sentido podría pensarse en un efecto benéfico, también ha habido críticas sobre el funcionamiento específico de los mismos y en los incentivos que influyen, positiva o negativamente, sobre el comportamiento tributario de los pequeños contribuyentes.

Existe evidencia sobre que la concepción de estos instrumentos como un “puente transitorio” entre los regímenes tributarios diseñados especialmente para los sectores informales y el cumplimiento voluntario de las normas tributarias generales es la situación que debería prevalecer en aquellos países donde sean aplicados.

En relación con la cobertura de salud y pensiones, estos regímenes no pueden ser considerados como la solución a problemas de cobertura sino como un complemento que puede ser de extrema utilidad para ciertas situaciones particulares.

La consolidación de los derechos a la protección social sólo podrá lograrse con la construcción de sistemas de salud de cobertura universal y sistemas de pensiones



con diferentes pilares que atiendan los ingresos de la totalidad de la población adulta mayor.

En Argentina en particular ya en el Gobierno del Presidente Macri se trabajaron distintas versiones para cambiar el Régimen Simplificado.

Posiciones institucionales como las vertidas en el **18° Simposio sobre Legislación Tributaria Argentina** del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires advertían sobre que resultaba “conveniente la adopción de un régimen tributario diferencial simplificado para contribuyentes verdaderamente pequeños, cuyo objetivo -más allá de su efecto recaudatorio- permita la inclusión formal de los pequeños agentes económicos y facilite un estado generalizado de conciencia tributaria” ⁴⁹

Las críticas principales que se discutían por aquel entonces es que el régimen debía ser concebido por una legislación clara, sencilla y sin tantos articulados. También se apuntaba a que “el costo fiscal y previsional sea levemente inferior en comparación con el régimen general. Sin embargo, consideramos que una diferencia mayor del 25% promueve el enanismo fiscal toda vez que existirá un fuerte incentivo para permanecer en el régimen y, más precisamente, en las categorías más bajas”.

Se mencionaba como positivo la existencia de diversas categorías, pero se criticaba que existieran diferentes parámetros a considerar para encuadrar en alguna de ellas. A ese momento existían “5 parámetros que se debían tener en consideración (ingresos brutos, superficie ocupada, energía eléctrica, monto de alquileres devengados y precios máximos)” y, además, “una cantidad de excepciones a tales parámetros que complejizaba la categorización”.

También se criticaba la obligación de “a ciertas categorías de monotributistas a poseer empleados en relación de dependencia.” y desde luego en tal vez la crítica más poderosa se apuntaba a que “tanto los parámetros que sirven para la categorización

⁴⁹ <https://archivo.consejo.org.ar/consejodigital/RC42/mastandrea.html> en adelante todos los entrecorillados pertenecen a este archivo



como el monto a ingresar por cada tramo de categoría deberían actualizarse periódicamente y con un esquema automático”.

Al día de hoy, con el esquema de actualización de montos el sistema de monotributo ha colocado en una situación paradójica a la mayoría de los monotributistas obligándolos a un ajuste feroz que no han recibido ninguna otra categoría de ciudadanos.

Del mismo modo, ya en aquella época, (2017) se criticaban las normas que disponían sobre quienes contraten a pequeños contribuyentes la revisión sobre la adecuada categorización de los mismos como así también “la cantidad de supuestos que generan la exclusión al régimen.”

Por último se aludía a que “Dada la gran cantidad de micro y pequeñas empresas que posee nuestro país, resulta llamativo que el Monotributo (Recursos Impositivos y Recursos de la Seguridad Social) represente menos del 1% de la recaudación total”

Adicionalmente, se decía que la AFIP debería incrementar los controles tendientes a que el Régimen no sea utilizado como un refugio para encubrir verdaderas relaciones de dependencia.

El Gobierno de Alberto Fernández, pese a prometer una revisión general del régimen solo introdujo parches, y un publicitado puente hacia la formalidad pero en los hechos, no hubo cambios de fondo.

Así las cosas llegamos a la media sanción de Diputados en donde dentro del paquete fiscal encontramos cambios significativos en el monotributo. Uno de ellos es la eliminación de la diferencia hoy vigente en el tope de ingresos permitidos para estar en el régimen, según se trate de personas dedicadas al comercio o a la prestación de servicios.

Para ambas actividades, la iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo que fue aprobada en Diputados, y que se discute en el Senado al momento de redactar este informe,



dispone que el límite de facturación anual para ser monotributista subirá a \$68 millones. El límite actual es de \$16.957.968,71 en comercio y de \$11.916.410,45 en servicios.

Además se incluye un incremento de los importes que pagan mensualmente los monotributistas por el impuesto integrado y por los aportes al régimen jubilatorio y a la obra social (los montos se detallan unos párrafos más adelante).

Por ejemplo, el impuesto de la categoría A pasaría de \$1047,86 a \$3000, y en la B, de \$2018,89 a \$5700. En la práctica, en esas dos categorías en particular, el cambio implicaría que quienes sigan en esos escalones de tabla pasarían -en la mayoría de los casos- de no pagar nada a abonar \$3000 o \$5700.

Esto sería así porque el proyecto busca eliminar la exención del componente impositivo que rige (con excepciones) para quienes están en las categorías A y B (la exención no rige, por ejemplo, para quienes además de estar en el monotributo son asalariados).

En la categoría más alta, la K, el impuesto aumentaría de \$72.817,31 a \$245.000 mensuales para el comercio, mientras que en servicios el importe sería de \$735.000.

En los últimos años, tal como sostuvimos más arriba, el sistema del monotributo fue sufriendo retrasos frente a los altos índices de inflación, y en este sentido, es pronto para medir el impacto de las reformas proyectadas, en tanto éste dependerá de la inflación pero también de la nueva ubicación que cada contribuyente tenga en la tabla.

Los incrementos en las facturaciones tope de cada escalón son significativos y eso hará muy probable que haya personas que bajen de categoría, revirtiendo la tendencia que poseía el régimen bajo la administración anterior el cual por efecto de una inflación galopante producía un desfase de gran magnitud que dejó a muchos monotributistas en riesgo de tener que abandonar el sistema simplificado, para ir al más oneroso régimen impositivo general (con inscripción en IVA y Ganancias y con



el pago de aportes previsionales como autónomos), aun cuando sus ingresos muy probablemente disminuyeron en términos de capacidad de compra.

En este sentido, el proyecto de ley busca llevar el ingreso máximo anual a los siguientes valores, según la categoría.

- *A: de \$2.108.288,01 a \$6,45 millones
- *B: de \$3.133.941,63 a \$9,45 millones
- *C: de \$4.387.518,23 a \$13,25 millones
- *D: de \$5.449.094,55 a \$16,45 millones
- *E: de \$6.416.528,72 a \$19,35 millones
- *F: de \$8.020.660,9 a \$24,25 millones
- *G: de \$9.624.793,05 a \$29 millones
- *H: de \$11.916.410,45 a \$44 millones

En las tres categorías más altas, en las que hasta ahora se admite solo a quienes se dedican a la venta de cosas muebles, los límites de facturación anual subirían según el siguiente detalle.

- *I: de \$13.337.213,22 a \$49,25 millones
- *J: de \$15.285.088,04 a \$56,4 millones
- *K: de \$16.957.968,71 a \$68 millones

El impuesto integrado mensual subiría en la categoría A de \$1047,86 a \$3000; en la B, de \$2018,89 a \$5700; en la C, de \$3452,09 a \$9800 (servicios) y de \$3190 a \$9000 (comercio); en la D, de \$5671,23 a \$16.000 (servicios) y de \$5239,75 a \$14.900 (comercio); en la E, de \$10.787,67 a \$30.000 (servicios) y de \$8368,13 a \$23.800 (comercio); en la F, de \$14.840,88 a \$42.200 (servicios) y de \$10.926,38 a \$31.000 (comercio); en la G, de \$18.878,58 a \$76.800 (servicios) y de \$13.623,24 a \$38.400 (comercio); en la H, de \$43.150,91 a \$220.000 (servicios) y de \$33.442,08 a \$110.000 (comercio).



En las tres categorías más altas, para quienes desarrollan como actividad de venta de cosas muebles, se pasaría de un impuesto de \$53.938,71 a \$175.000 en la I; de \$63.385,73 a \$210.000 en la J, y de \$72.817,31 a \$245.000 en la categoría H. Y para los prestadores de servicios (actualmente no considerados en estas categorías), los importes mensuales serían de \$437.500 (categoría I); \$525.000 (categoría J) y \$735.000 (categoría K).

Con respecto al aporte jubilatorio, se propone que en la categoría A sea de \$9800, en lugar de los \$4623,27 actuales (un reajuste de 112%) y que el importe se incremente un 10% en cada escalón hasta la categoría F y, luego, en un 40% a partir de la categoría G.

Los cambios en la tabla del régimen tendrán efecto desde enero de este año. En cambio, los nuevos importes a pagar tendrán vigencia desde el mes siguiente al de la aprobación de la ley. Si en el Senado la ley se vota durante junio y luego es confirmada por Diputados, los montos incrementados tendrán vigencia desde julio.

Los topes actuales de facturación rigen desde enero y son el resultado de haberse aplicado la actualización automática dispuesta por ley. Los importes son un 110,9% más altos que los vigentes en la primera mitad de 2023 y el porcentaje equivale a la suba que tuvieron el año pasado las jubilaciones del sistema general de la Anses. Pero este índice quedó muy por debajo de la inflación, que fue de 211,4% entre enero y diciembre de 2023.

De esa manera, en la categoría B el pago sería de \$10.780; en la C, de \$11.858; en la D, de \$13.043,8; en la E, de \$14.348,18; en la F, de \$15.783; en la G, de \$22.096; en la H, de \$30.935; en la I, de \$43.308 y en la K, de \$60.632.

El pago con destino a la obra social, en tanto, se incrementa de \$6457,26 a \$13.800 en las categorías A, B y C; de \$7673,13 a \$16.400 en la D; de \$9389,36 a \$20.000 en la E; de \$10.850,9 a \$23.000 en la F; de \$11.625,96 a \$24.800 en la G; de \$13.951,15 a \$29.800 en la H; de \$17.272,86 a \$36.800 en la I; de \$19.332,31 a \$41.300 en la J,



y de \$22.155,77 a \$47.200 en la K. Los montos son por mes y por persona; por cada familiar al que se quiera sumar a la cobertura se suma un adicional.

La propuesta también contempla elevar los montos de los alquileres devengados anualmente que se permiten en el sistema, por inmuebles que estén afectados a la actividad económica. Los importes actuales quedaron muy retrasados frente a la inflación y a los precios de mercado.

En las categorías A y B, ese parámetro pasaría de \$485.448,92 a \$1,05 millones anuales; en las C y D, de \$970.897,79 a \$2,05 millones; en las E y F, de \$1.209.769,4 y \$1.213.622,14 a \$2,6 millones; en la G, de \$1.456.346,67 a \$3,1 millones y en las categorías superiores, de \$1.941.795,53 a \$4,5 millones.

Además, el precio unitario máximo que puede tener un bien que se comercialice estando en el monotributo aumentaría de \$180.589,67 a \$385.000.

Un artículo de la iniciativa prevé que se le den facultades al Poder Ejecutivo para incrementar durante este año los montos máximos de facturación, los de alquileres, topes devengados y también los importes del impuesto integrado y de los aportes jubilatorios y a las obras sociales.

Sobre ese aspecto, la presidenta del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires, Gabriela Russo, consideró que “siempre es positivo contar con un mecanismo de ajuste automático y no depender de la discrecionalidad de la administración gubernamental para la corrección de los montos”.

Además, advirtió que el proyecto no hace referencia al reingreso al sistema del monotributo para quienes quedaron excluidos durante este tiempo. “Seguramente, eso será objeto de reglamentación por parte de la AFIP”, sostuvo en declaraciones públicas al matutino La Nación.



En términos generales es una reforma que va en el buen sentido material de elevar la recaudación, como la posibilidad para muchas personas de mantenerse en el régimen, pero no es una reforma integral.

Habrà que esperar a que el conjunto de las reformas sea reglamentado, y también a saber cuál es el resultado de la reforma laboral para observar si con este intento legislativo alcanza para atender la cuestión del empleo independiente.

Somos prudentes en esto desde nuestra Organización y en principio estimamos que debemos realizar mayores estudios para entender tanto la dinámica y composición del empleo independiente, como de cuál es el régimen de seguridad social que mejor beneficia al conjunto.



CAPÍTULO III ESTUDIO DE CASOS COMPARADOS, ALGUNAS REFORMAS A LA SEGURIDAD SOCIAL, EL CASO URUGUAYO.

Comentarios generales introductorios.

En los tiempos que corren, la transición demográfica hacia una población más envejecida plantea desafíos y oportunidades significativas en términos de políticas públicas, sistemas de salud y bienestar social.

La información proporcionada por el organismo colega, la AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social) nos ayudará a profundizar los cambios en las políticas sociales y las estrategias acordes para garantizar un envejecimiento saludable y digno en América Latina, los cuales sin duda forman parte de la principal preocupación de la Seguridad Social, aunque como sabemos, esta exceda lo meramente previsional.

Luego de la década de los 90 del siglo XX donde se produjeron la mayor cantidad de reformas al sistema general de la seguridad social de varios países, en general todas en concordancia con reformas económicas y laborales, se produjeron largas décadas de consolidación de los sistemas, pero el impacto de los cambios en la naturaleza del trabajo, las sucesivas crisis, la última de las cuales, la pandemia, fue una crisis a la vez de oferta y demanda, ha dejado en evidencia que los sistemas de seguridad social de las Américas se enfrentan a un reto doble.

Por un lado, la región debe “mejorar el alcance, la suficiencia y la accesibilidad del sistema de protección social y, por el otro, deben hacer frente a los problemas de sostenibilidad que plantean el envejecimiento de la población y el aumento de la tasa de dependencia.”⁵⁰

⁵⁰ <https://www.issa.int/html/developments-trends-Americas2023/es/index.html#reform-introduction>



Además, la región como señalamos en capítulos anteriores “se está recuperando de la pandemia de COVID 19, que puso de relieve las fortalezas y debilidades de los sistemas de seguridad social existentes”.⁵¹

A fin de gestionar las debilidades detectadas, muchos países de la región han iniciado reformas de sus políticas.

Coincidimos con AISS en que esas reformas pueden agruparse en seis tendencias principales: i) introducir, mejorar o darle un sentido más profundo a las prestaciones de seguro de desempleo; ii) introducir las pensiones sociales o llamadas también pensiones no contributivas o incrementar su valor; iii) extender la cobertura o mejorar la accesibilidad; iv) mejorar la sostenibilidad de las pensiones y jubilaciones en algunos países llamadas de seguro social; v) fomentar carreras profesionales más largas; y vi) mejorar la suficiencia y la sostenibilidad de las cuentas individuales obligatorias.

Quizá deberíamos agregar una séptima tendencia autónoma en cuanto a las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo, y de la salud en general de la población.

En un reciente artículo, ⁵² AISS examina cómo han evolucionado las pensiones sociales en las Américas recientemente y resalta la importancia de asegurar una adecuada protección social en un contexto donde la población está envejeciendo.

Se analizan las reformas políticas implementadas en naciones como Chile, Ecuador, Jamaica y México, además de proporcionar un panorama general de las tendencias que se observan en la región en este aspecto.

Envejecimiento Demográfico

AISS señala que el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de natalidad han conducido al envejecimiento de la población en las Américas, lo que

⁵¹ <https://www.issa.int/html/developments-trends-Americas2023/es/index.html#reform-introduction>

⁵² <https://www.issa.int/es/analysis/recent-developments-social-pensions-latin-america>

genera una mayor demanda de programas de seguridad social excediendo a las clásicas jubilaciones y pensiones contributivas, con la aparición, extensión y consolidación de los instrumentos no contributivos como las pensiones sociales.

En cuanto al aumento de la esperanza de vida, datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señalan que, en 2022, América Latina experimentaba un incremento constante en la esperanza de vida al nacer.⁵³

Por ejemplo, la esperanza de vida promedio en la región es de alrededor de 65 años y se espera que esta cifra continúe aumentando en las próximas décadas debido a avances en la medicina, mejoras en las condiciones de vida y una mayor conciencia sobre la salud.

Los datos que arroja el artículo que venimos reseñando revelan una tendencia clara: en América Latina, en 2022, había 88.6 millones de personas mayores de 60 años, lo que representaba el 13.4% de la población total, y se estima que esta cifra aumentará al 16.5% para 2030 (CEPAL, 2022).

Situaciones similares se observan en América del Norte: entre 2010 y 2020, Estados Unidos experimentó el mayor incremento histórico en la población mayor de 65 años, tanto en términos absolutos como relativos (Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2023). Además el artículo señala que en Canadá, en 2021, las personas mayores de 65 años constituían casi una quinta parte de la población total, un aumento con respecto a años anteriores (Oficina de Estadística del Canadá, 2022).

Este cambio demográfico ha llevado consigo una serie de desafíos y oportunidades para los sistemas de seguridad social en la región.

El incremento de la población en edad de jubilación conlleva una mayor demanda de prestaciones del sistema de seguridad social, como las pensiones sociales, lo que ejerce una presión sobre los recursos disponibles. En contraste, la disminución de la

⁵³ ver en el capítulo de notas poblacionales y tmb en CEPAL
<https://www.cepal.org/es/taxonomy/term/8147/61569>

población en edad laboral en la formalidad reduce las contribuciones destinadas a financiar estas prestaciones.

Por ende, estos fenómenos divergentes plantean desafíos importantes para la sostenibilidad financiera y económica de los sistemas de seguridad social en la región, ya que requieren de un equilibrio para garantizar la estabilidad y la equidad en la provisión de servicios y beneficios a largo plazo.

En este contexto, es esencial promover arreglos institucionales que acompañen los procesos demográficos y sociales del país, adaptándose a las necesidades cambiantes de la población envejecida y asegurando la protección social para todos los ciudadanos.

Cobertura Social

Las pensiones sociales son fundamentales para complementar los sistemas contributivos de seguridad social y garantizar ingresos mínimos a quienes no están cubiertos por otras formas de protección, especialmente los adultos mayores.

Los datos actuales subrayan la importancia de ampliar la cobertura de las pensiones sociales en América Latina.

Según información reciente de la OIT, sólo el 51.9% de las personas mayores de 65 años reciben alguna forma de pensión en la región.⁵⁴ Este dato revela que una proporción significativa, el 34.5%, no recibe ningún tipo de ingreso, ya sea por trabajo o por medio de una pensión. Esta disparidad en la cobertura resalta la urgencia de fortalecer los sistemas de pensiones sociales y ampliar su alcance para garantizar que todos los adultos mayores tengan acceso a una protección social adecuada y digna durante el retiro de la vida activa.

Desafíos de Inclusión

⁵⁴ <https://www.ilo.org/es/resource/news/oit-345-de-personas-mayores-de-65-anos-no-tienen-ingresos-en-america-latina>



Los desafíos de inclusión cuando hablamos de pensiones sociales se ven agravados por la persistente informalidad laboral y las desigualdades estructurales en el mercado de trabajo existente en la región.

La informalidad laboral, tal como hemos insistido es el mayor problema de la seguridad social y del mercado de trabajo y puede ser caracterizada brevemente por empleos precarios, no registrados o sin protección social, lo cual deja a muchos trabajadores sin acceso a sistemas de pensiones contributivas durante su vida laboral. Esta falta de acceso a la seguridad social contributiva resulta en una brecha significativa en la acumulación de derechos y beneficios para la jubilación.

Además, las desigualdades en el mercado laboral, como la discriminación de género, la segregación ocupacional y los salarios desiguales, también influyen en la capacidad de las personas para acceder a pensiones contributivas adecuadas.

Las mujeres, por ejemplo, tienden a tener carreras interrumpidas debido a responsabilidades familiares no remuneradas y empleos a tiempo parcial, lo que reduce sus contribuciones y acumulación de derechos a lo largo del tiempo.

Dicho de otro modo, las responsabilidades familiares no remuneradas, como el cuidado de niños, personas mayores o enfermas, suelen recaer desproporcionadamente en las mujeres.

Esta carga de trabajo no remunerado puede llevar a interrupciones en sus carreras profesionales, ya que muchas mujeres se ven obligadas a reducir sus horas de trabajo, tomar empleos a tiempo parcial o abandonar temporalmente la fuerza laboral para satisfacer las necesidades de cuidado de sus familias.

Estas interrupciones laborales tienen un impacto directo en las contribuciones y la acumulación de derechos de las mujeres en los sistemas de seguridad social y pensiones. Al tener períodos de empleo discontinuos o a tiempo parcial, las mujeres pueden enfrentarse a dificultades para cumplir con los requisitos de elegibilidad al



momento de obtener empleo necesario para acceder a pensiones contributivas plenas.

En consecuencia, la denominada “sociedad del cuidado” o más bien, los repartos que sociológica y culturalmente se imponen en América Latina, contribuyen a perpetuar las desigualdades de género en los sistemas de pensiones y seguridad social, dejando a las mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad económica en la vejez.

Considerando los retos de inclusión mencionados, las pensiones sociales se convierten en un mecanismo crucial para mitigar la pobreza en la vejez y garantizar un nivel mínimo de protección social para aquellos que están excluidos o marginados de los sistemas contributivos.

Estos programas ofrecen una red de seguridad para los trabajadores informales, los grupos vulnerables y aquellos que no han podido acumular suficientes derechos en los sistemas tradicionales de pensiones. Sin embargo, es fundamental abordar las causas subyacentes de la exclusión y las desigualdades en el mercado laboral para lograr una inclusión más amplia y equitativa en los sistemas de pensiones y en la protección social en general.

Expansión y diversidad de programas

La creciente demanda de protección social ha impulsado la expansión de los programas de pensiones sociales en las Américas. Ejemplos como la Pensión Universal para el Adulto Mayor y el Programa de Pensiones no Contributivas de Argentina, la Pensión Garantizada Universal en Chile, el Programa Mis Mejores Años en Ecuador y la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en México son testimonios del compromiso renovado de los gobiernos para abordar las necesidades específicas de sus ciudadanos mayores.



Estas iniciativas no sólo amplían la cobertura de protección social, sino que también buscan mejorar la suficiencia de las prestaciones, garantizando un nivel de vida digno para los beneficiarios.

Es importante reconocer la diversidad de enfoques en los programas de pensiones sociales en las Américas. Desde prestaciones universales hasta programas focalizados en grupos específicos en situación de pobreza o vulnerabilidad, la variedad de diseños refleja la complejidad de los desafíos sociales y económicos en la región.

Al realizar una evaluación más detallada y exhaustiva, respaldada por los hallazgos de la investigación llevada a cabo por la AISS, los programas de pensiones sociales en las Américas revelan una amplia diversidad en términos de su alcance, criterios de elegibilidad y diseño. Esta diversidad refleja la complejidad de los desafíos socioeconómicos y demográficos que enfrentan los países de la región.

Algunos programas adoptan un enfoque universal, garantizando la cobertura a todos los ciudadanos mayores elegibles. Ejemplos de esto incluyen la Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad" en Bolivia y la Pensión para adultos mayores en Guyana. Por otro lado, hay programas diseñados para atender específicamente a grupos en situación de pobreza o vulnerabilidad, como el Programa de Pensión no Contributiva en Belice y el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Paraguay.

La edad mínima de elegibilidad varía significativamente entre los programas. Mientras que algunos países han establecido la edad mínima en 65 años, como en Argentina, Bahamas, Brasil, Canadá, Chile, Cuba, Ecuador, Guyana, México y Trinidad y Tobago, otros permiten el acceso a una edad más temprana, como la Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad" en Bolivia ⁵⁵ y la Pensión de vejez de importe fijo en Surinam, ⁵⁶ que permiten el acceso a los 60 años.

⁵⁵ <https://www.gestora.bo/RentaDignidad/Requisitos/>

⁵⁶ <https://www.socialwatch.org/es/node/10505>



Un aspecto especialmente notable se evidencia en Colombia, donde se ha establecido una disposición especial que posibilita el ingreso al Programa Colombia Mayor ⁵⁷ a hombres a partir de los 59 años y mujeres a partir de los 54 años. Esta disposición se basa en un criterio específico que requiere que los beneficiarios tengan al menos tres años menos que la edad requerida para acceder a la pensión por vejez. La medida demuestra un enfoque proactivo por parte del gobierno colombiano para abordar las necesidades de protección social de su población de edad avanzada, al tiempo que ofrece un margen adicional de apoyo a aquellos que aún no cumplen con los requisitos para la jubilación formal.

Ese cariz de la política de la seguridad social colombiana se refuerza con la reciente reforma impulsada por el gobierno del Presidente Petro, que ha tenido confirmación legislativa. ⁵⁸

En cuanto a los requisitos de comprobación de recursos, algunos programas no requieren una comprobación específica, como el Seguro de vejez en Canadá ⁵⁹, mientras que otros tienen criterios específicos, como el mencionado Programa Colombia Mayor en Colombia.

Es importante destacar que algunos programas consideran la igualdad de género al establecer la misma edad de elegibilidad para hombres y mujeres, como la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en México.

Sin embargo, otros tienen diferencias en la edad de elegibilidad basadas en el género, como en Venezuela, donde las mujeres pueden acceder a la pensión a una edad más temprana que los hombres.

⁵⁷ <https://prosperidadsocial.gov.co/colombia-mayor/>

⁵⁸ <https://www.infobae.com/america/agencias/2024/06/15/petro-aprobacion-de-la-reforma-pensional-es-la-principal-conquista-social-de-colombia/>

⁵⁹ [https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/las-pensiones-publicas-de-jubilacion-en-canada-el-seguro-de-vejez.html#:~:text=Importe%20de%20las%20pensiones%20del%20Seguro%20de%20Vejez%20\(OA S\)&text=El%20importe%20de%20su%20pensi%C3%B3n,debe%20ser%20menor%20de%20%24133%2C527.](https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/las-pensiones-publicas-de-jubilacion-en-canada-el-seguro-de-vejez.html#:~:text=Importe%20de%20las%20pensiones%20del%20Seguro%20de%20Vejez%20(OA S)&text=El%20importe%20de%20su%20pensi%C3%B3n,debe%20ser%20menor%20de%20%24133%2C527.)



A medida que evolucionan las necesidades y condiciones socioeconómicas, es fundamental seguir adaptando y fortaleciendo estos programas para garantizar una cobertura amplia, equitativa y efectiva para todos los adultos mayores en la región.

La expansión y diversificación de los programas de pensiones sociales en las Américas representan avances significativos en la protección social de los ciudadanos mayores. En el futuro, será crucial continuar fortaleciendo y mejorando estos programas mediante la colaboración entre gobiernos, instituciones y la sociedad civil.

Reformas en los Sistemas de Pensiones en Chile, Ecuador, Jamaica y México

En un esfuerzo por abordar las crecientes necesidades de protección social, la AISS afirma que varios países de las Américas han implementado programas innovadores y mejoras significativas en sus sistemas de pensiones.

Un ejemplo destacado es Chile, que en enero de 2022 promulgó la Ley 21.419, estableciendo la Pensión Garantizada Universal (PGU) ⁶⁰para residentes legales mayores de 65 años, excluyendo sólo al 10 por ciento de la población con mayores ingresos. Esta reforma reemplazó el Aporte Previsional Solidario de Vejez y la Pensión Básica Solidaria de Vejez.

La PGU, que entró en vigor en agosto de 2022, otorga el derecho a una pensión social a todos los residentes legales mayores de 65 años que vivan en hogares en el 90 por ciento inferior de la distribución de ingresos del país, con una residencia mínima de 20 años desde los 20 años de edad.

Asimismo, aquellos con pensiones contributivas inferiores a ciertos umbrales reciben una prestación máxima mensual, mientras que los sobrevivientes de los beneficiarios también reciben una cuota mortuoria.

⁶⁰ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1171923>



El objetivo principal de la PGU es combatir la pobreza en la vejez y aumentar los ingresos de los beneficiarios por encima del umbral de pobreza del país.⁶¹

El documento de la AISS destaca que las primeras evaluaciones sugieren que las tasas de reemplazo previsional en Chile han aumentado como resultado de esta reforma, superando el promedio de la OCDE tanto para hombres como para mujeres.

Esta medida representa un paso significativo hacia la inclusión financiera de los adultos mayores en Chile y ejemplifica el compromiso del país con la protección social de su población envejecida.

Por su parte, Ecuador ha introducido pensiones más generosas como parte de su estrategia para combatir la pobreza entre la población anciana, reconociendo así la importancia de proporcionar un nivel adecuado de ingresos para garantizar un envejecimiento digno.

En julio de 2019, el país ecuatoriano, en su compromiso con la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos, puso en marcha el Decreto 804, que presentó dos nuevos programas: la Pensión Mis Mejores Años y la Pensión Toda Una Vida.⁶²

Estos programas reflejan un esfuerzo proactivo para abordar las necesidades específicas de las personas mayores y aquellos con discapacidades que enfrentan condiciones de pobreza o extrema pobreza en el país.

Tal como lo indica el sitio oficial ecuatoriano, no son los únicos programas que lleva adelante el gobierno, ya que “La entrega de transferencias monetarias directas (bonos y pensiones) a las familias y personas que, según información del Registro Social se encuentran bajo la línea de pobreza, busca garantizar un nivel mínimo de consumo, incorporar responsabilidades específicas orientadas a la inversión en educación, proteger a los adultos mayores y personas con discapacidad con la finalidad de contribuir a la erradicación de la pobreza.”

⁶¹ <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=192> ver info cuantitativa de gasto y extensión allí.

⁶² <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-desarrollo-humano1/>



Bajo ese carril de ideas “Los bonos y pensiones del MIES son mecanismos de aseguramiento no contributivo dentro de un sistema solidario y corresponsable entre el Estado y la población a fin de promover condiciones mínimas de bienestar.”

Los bonos y pensiones que, actualmente entrega el MIES a la población considerada en situación de vulnerabilidad son:

Bono de Desarrollo Humano: Transferencia monetaria mensual de USD 55,00 para cubrir vulnerabilidades relacionadas a la situación económica del núcleo familiar que vive en situación de pobreza y extrema pobreza según información de Registro Social vigente.

Bono de Desarrollo Humano con Componente Variable: Transferencia mensual desde USD 55 hasta USD 150, dependiendo de la conformación del núcleo familiar (número de hijos menores de 18 años y edad de los mismos). Este bono tiene por objeto mejorar los niveles de vida de los núcleos familiares (con hijos ecuatorianos menores de 18 años de edad) que se encuentran en situación de extrema pobreza según información de Registro Social vigente y está condicionado al cumplimiento de corresponsabilidades en temas de educación y salud.

Bono 1000 Días: Busca prevenir la desnutrición crónica infantil de niñas y niños desde la gestación hasta los 2 años de vida, garantiza un piso mínimo de consumo de alimentos nutritivos, incentiva el uso de servicios de salud y desarrollo infantil integral. Valor a entregar: 60 dólares (50 dólares monto fijo mensual y tres pagos adicionales al cumplimiento de corresponsabilidad de las madres gestantes: 90 dólares y dos pagos de 120 dólares cuando la madre cumple con los controles médicos durante su embarazo y al primer y segundo año de vida de su hija o hijo).

Pensión Mis Mejores Años: Dirigido a adultos mayores, de 65 años en adelante, que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema según Registro Social vigente. Entrega mensual de USD 100 con el fin de cubrir carencias económicas y gastos que demandan las vulnerabilidades que se acentúan por la edad.

Pensión para adultos mayores: Dirigido a adultos mayores, de 65 años en adelante, previamente habilitados con un puntaje superior a 34.67905 puntos de Registro Social



2014 hasta actualización de su información y verificar su nivel de bienestar. Entrega mensual de USD 50.

Pensión para personas con discapacidad: Dirigido a personas con un porcentaje de discapacidad igual o mayor al 40% (establecido por el Ministerio de Salud Pública) previamente habilitadas con un puntaje superior a 34.67905 puntos de Registro Social 2014 hasta actualización de su información y verificar su nivel de bienestar. Entrega mensual de USD 50.

Pensión Toda Una Vida: Dirigida a cubrir carencias económicas y gastos que incurren las personas que presentan una condición de discapacidad, que se encuentran en situación de pobreza extrema o pobreza según Registro Social. Entrega mensual de USD 100.

Bono Joaquín Gallegos Lara: Entrega al responsable legal de la persona con discapacidad severa, enfermedad catastrófica o menores de 18 años con VIH un valor mensual de USD 240.

Es importante mencionar que, de acuerdo a normativa legal vigente en Ecuador ,” la selección mensual de beneficiarios, obedece a un proceso de cruce de bases de datos; por lo que, no se requieren de solicitudes personales ni institucionales (a excepción del Bono Joaquín Gallegos Lara). Adicionalmente, existen dos modalidades de cobro de las diferentes transferencias monetarias: pago en cuenta y pago en ventanilla.”

Anteriormente, los ecuatorianos mayores de 65 años o con discapacidades superiores al 40 por ciento, que vivían en situaciones precarias y no tenían acceso a pensiones contributivas, recibían un apoyo mensual fijo de 50 USD. Sin embargo, con la introducción de estas nuevas pensiones sociales, el gobierno duplicó este respaldo financiero, llevándolo a 100 USD al mes.

Además de la mejora en los montos de las pensiones, se amplió el acceso a estos programas sociales, abarcando a residentes rurales y personas que brindan cuidados no remunerados, mediante programas especiales contributivos. Asimismo, la legislación de 2019 incluye disposiciones para contingencias como desastres



naturales o gastos por fallecimiento, destinadas a ayudar a quienes enfrentan situaciones imprevistas en su lucha contra la pobreza o la extrema pobreza.

Según datos gubernamentales, hasta marzo de 2023, un total de 301.059 personas mayores habían sido beneficiarias de la Pensión Mis Mejores Años, lo que ha contribuido a reducir la pobreza en la vejez al asegurar ingresos por encima del umbral per cápita de pobreza del país, situado en 89,29 USD al mes. Esta medida evidencia el compromiso de Ecuador en mejorar la seguridad económica y el bienestar de sus ciudadanos de edad avanzada.

Jamaica por su parte ha lanzado un programa dirigido a adultos vulnerables mayores de 75 años, brindando un apoyo específico a aquellos que enfrentan mayores dificultades económicas y sociales en esta etapa de sus vidas.

En julio de 2021, este país lanzó una pensión social financiada a través de impuestos la cual garantiza ingresos mínimos para los residentes mayores de 75 años que cumplen con ciertos criterios de vulnerabilidad.

Esta iniciativa se diseñó como un complemento al sistema de seguridad social existente y al Programa de Avance a Través de la Salud y la Educación (PATH),⁶³ que brinda apoyo financiero a personas mayores de 60 años y otros grupos vulnerables. Es parte de los esfuerzos más amplios del gobierno para reformar las prestaciones de asistencia social en el país.

En términos de requisitos del programa, las condiciones para ser elegibles son que los beneficiarios no deben recibir ninguna otra pensión ni tener otra fuente de ingresos, no deben residir en centros públicos de asistencia y deben cumplir con los criterios de vulnerabilidad establecidos. Aquellos que califican reciben 6.800 dólares jamaicanos (JMD) (aproximadamente 44 USD) cada dos meses.

⁶³ <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc?pais=jm>



El gobierno está comprometido en ampliar el alcance de éste, facilitando el acceso a aquellos que enfrentan dificultades para inscribirse. Además, se están revisando los criterios de evaluación de la vulnerabilidad para garantizar que ninguna persona elegible sea excluida injustamente del programa.

En marzo de 2023, 12.362 jamaicanos ya estaban participando en el programa, lo que refleja la necesidad real y el impacto positivo que tiene esta iniciativa en la vida de las personas mayores. Antes del lanzamiento del programa, el 42% de las personas mayores de 60 años no recibían ningún tipo de pensión o asistencia social, mientras que sólo el 47% de la población activa contribuía al Régimen Nacional de Seguro. Por lo tanto, la pensión social tiene un enorme potencial para reducir la pobreza y la inseguridad del ingreso en Jamaica, ofreciendo un nivel de vida mínimo a aquellos que más lo necesitan.

México ha tomado acciones para garantizar la sostenibilidad de su programa, incluyendo la incorporación del derecho a una pensión social en su Constitución como una medida de protección para sus ciudadanos.

Esta medida, implementada en 2020, eleva el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores al rango de derecho fundamental, asegurando así la continuidad de la pensión para todos los ciudadanos en el futuro.⁶⁴

Originalmente establecido como una iniciativa regional en la Ciudad de México en 2001 y extendido a nivel nacional en 2019, el programa inicialmente cubría a residentes mayores de 68 años (o 65 años para personas indígenas o afromexicanas). En 2021, se amplió la cobertura para incluir a todas las personas mayores de 65 años.

En cuanto a datos específicos, en 2023, los beneficiarios reciben pagos de 4.800 pesos mexicanos (MXN) (equivalentes a 286 USD) cada dos meses. Adicionalmente,

64

<https://www.gob.mx/pensionpersonasadultasmayores#:~:text=El%20programa%20atiende%20a%20todos,%242%2C550%20pesos%20cada%20dos%20meses.>



se otorga un subsidio por fallecimiento como suma única para los cuidadores sobrevivientes que califican, en función de los requisitos establecidos.

El programa ha alcanzado a más de 10 millones de personas hasta 2023, y se espera que esta cifra aumente a medida que la población mexicana envejezca, según la Secretaría de Bienestar (2022).

Conforme lo reseña la AISS “Las proyecciones del Gobierno indican que la población mayor de 60 años se duplicará en los próximos tres decenios, pasando del 12% en 2022 al 22.5% en 2050, según el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2022).”

En este contexto de transición demográfica, la consagración en la Constitución del derecho a la pensión es fundamental para la protección social a largo plazo y se complementa con las dos reformas a la seguridad social que ha impulsado el gobierno saliente de Manuel López Obrador, la última de las cuales, aún en discusión, busca que los trabajadores que aportaron a las AFORES, se jubilen con el cien por cien de su último salario,⁶⁵

Estas reformas y nuevos programas tienen un impacto potencial significativo en la reducción de la pobreza en la vejez y en la mejora de la seguridad económica de los adultos mayores en toda la región. Al proporcionar un ingreso mínimo garantizado y ampliar la cobertura de la seguridad social, estas iniciativas no solo abordan las necesidades básicas de los ancianos, sino que también promueven la igualdad y la inclusión social.

Además, al mejorar el acceso a servicios de salud y otros beneficios sociales, estos programas contribuyen a mejorar la calidad de vida y el bienestar general de la población de edad avanzada.

⁶⁵ <https://www.infobae.com/mexico/2024/04/20/segob-explica-a-detalle-la-nueva-reforma-de-pensiones-de-amlo-y-las-afores-no-te-dejes-enganar-video/>



En última instancia, estas medidas reflejan un compromiso renovado de los gobiernos de la región para proteger y apoyar a sus ciudadanos mayores en un momento crucial de sus vidas.

Las pensiones sociales desempeñan un papel crucial en la protección de los derechos y el bienestar de los adultos mayores en las Américas, y las reformas recientes reflejan un compromiso renovado de los gobiernos con la inclusión social y la equidad económica.

Como adicional a los países analizados, Canadá, Cuba, Guyana y Suriname han implementado medidas significativas para elevar el nivel de las prestaciones de sus pensiones sociales, lo que demuestra un compromiso renovado con el bienestar de sus ciudadanos mayores.

La introducción de aumentos permanentes en las prestaciones, como el incremento del 10 por ciento en la pensión universal de vejez en Canadá para personas mayores de 75 años, refleja un esfuerzo por garantizar que los adultos mayores tengan un ingreso digno y suficiente para cubrir sus necesidades básicas.

Por su parte, Cuba ha demostrado un compromiso con la mejora del nivel de vida de sus ciudadanos al aprobar un aumento en la pensión social mínima y el salario mínimo. De manera similar, Guyana y Suriname han realizado ajustes significativos en sus programas de asistencia social, elevando las prestaciones de sus pensiones sociales universales para brindar un mayor apoyo económico a los beneficiarios.

La estructura de los regímenes de la seguridad social conforme el BISSI de la OISS.

El BISSI es una sigla para Banco de Información en Seguridad Social en Iberoamérica, y en esa dirección es un aporte que viene siendo elaborado por la OISS desde 1996, como resultado de la encomienda realizada por parte de la II Conferencia Iberoamericana de Ministros responsables de Seguridad Social (Madrid, 1992).



El BISSI incorpora información completa de los sistemas de seguridad social de los 21 países de Iberoamérica, constituyéndose en uno de los aportes más sustanciales realizados por la OISS, como instrumento de estudio, referencia y consulta para la promoción de acuerdos, el perfeccionamiento de los sistemas y la adopción de normas internacionales.

Contiene descripciones generales e información organizada en tablas con los siguientes contenidos: Organización, financiación, asistencia sanitaria, vejez, prestaciones económicas por enfermedad, prestaciones económicas por desempleo, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones familiares, prestaciones por maternidad, invalidez, muerte y supervivencia.

En este acápite, valiéndonos de la información contenida en nuestro Observatorio, hemos de desarrollar las principales características de los regímenes de Seguridad Social de algunos países latinoamericanos, incluyendo el nuestro, para hacer hincapié en el acápite que seguirá a este, en la reforma uruguaya.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA

1. Características básicas

La Seguridad Social es concebida como el conjunto de regímenes y normas adoptadas por el Estado y que tienen por finalidad mantener un determinado nivel de vida de la población y asistir a todos aquellos en estado de necesidad.

Esta presencia del Estado se ve reflejada en el otorgamiento de diversas prestaciones en dinero, especie y servicios, cuando un determinado colectivo es afectado por contingencias consideradas socialmente protegibles.

Es una misión fundamental del Estado proporcionar a la población los suficientes bienes requeridos para la satisfacción de las necesidades sociales.



También la Constitución de la Nación Argentina en su artículo 14 bis, relacionado con los derechos fundamentales del trabajador, define el rol del Estado en materia de seguridad social de la siguiente manera: “Artículo 14 bis. El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que aseguran al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial. Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozaran de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo. El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.”

La Seguridad Social en la República Argentina tiene fundamento en la aplicación de los siguientes principios rectores: solidaridad, obligatoriedad, universalidad, integridad, inmediatez, subsidiariedad, participación e igualdad.

Estas prestaciones que otorga la seguridad social argentina tienen relación directa tanto con los trabajadores como con sus familiares a lo largo de la vida laboral de aquel y posteriormente, en la vejez.

Si bien existen marcadas diferencias en la extensión de la cobertura, el sistema de Seguridad Social en Argentina da cobertura a todos los trabajadores que trabajen tanto en relación de dependencia como por cuenta propia.



2. Estructura del sistema, ámbito de aplicación y acción protectora

En la República Argentina, el Sistema Nacional de Seguridad Social cubre las siguientes contingencias: a) Vejez, invalidez y muerte: a través del Sistema Integrado Previsional Argentino–SIPA– (Ley N.º 24.241 Modificada por la Ley N° 26.425; Ley Nro. 27.426). b) Desempleo: a través del Seguro Nacional de Empleo (Ley N.º 24.013). c) Cargas de familia: a través del Sistema de Asignaciones Familiares (Ley N.º 24.714), Asignación por embarazo para Protección Social (decreto 446/2011) y Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Decreto 1602/2009). d) Riesgos del trabajo y enfermedades profesionales: a través del Sistema de Riesgos del Trabajo (Ley N.º 24.557 complementada por la Ley N° 27.340). e) Enfermedad: Ley N.º 19.032 (Servicios médicos asistenciales destinados al fomento, protección y recuperación de la salud de los jubilados y pensionados) y Ley N° 23.660 y N° 23.661 (Seguro Nacional de Salud).

Esta cobertura integral alcanza prácticamente a la totalidad de los trabajadores en relación de dependencia, aunque con algunas excepciones.. Para el caso de los trabajadores autónomos, estos solo se encuentran comprendidos obligatoriamente en el subsistema previsional, es decir que sólo tiene cobertura frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

2.1. Contingencia: vejez, invalidez y muerte

Se encuentran obligatoriamente comprendidas en el Sistema Integrado Previsional Argentino, todas las personas físicas mayores de 18 años que se desempeñen en relación de dependencia en la actividad pública o privada, o ejerzan actividades en forma autónoma.

A partir de la vigencia de la Ley 26.425, las personas que se encontraban incluidas en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) –afiliados y beneficiarios del régimen de Capitalización y del de Reparto– quedan comprendidas en los alcances del Sistema Integrado Previsional Argentino que, entre otras cuestiones, eliminó oportunamente el régimen de Capitalización.



Se encuentran excluidos: el personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad, el personal policial, los trabajadores de los Estados Provinciales que no transfirieron sus Sistemas Previsionales a la órbita Nacional, los Profesionales Provinciales y los menores de 18 años.

Por tratarse de un régimen previsional público, las prestaciones que otorga el SIPA son financiadas a través de un sistema solidario de reparto con recursos provenientes del pago de aportes y contribuciones previsionales, como así también de impuestos que se recauden para tal fin.

Cálculo del SIPA: Al igual que en el sistema público de reparto que coexistía hasta noviembre 2008 con el privado, se toma el promedio de sueldo de los 10 últimos años y sobre ese valor se aplica el 1,5% por cada año de aportes. Si una persona aportó durante 30 años, sea al sistema público o al privado, percibirá un 45% ($1,5\% \times 30$) del promedio de los últimos 10 años.

Las prestaciones contempladas en la ley, y a las que tiene derecho un trabajador son las siguientes. • Prestación Básica Universal • Prestación Compensatoria; • Prestación Adicional por Permanencia; • Retiro por invalidez; • Pensión por fallecimiento de afiliado en actividad o jubilado; • Jubilación por edad avanzada.

2.2. Contingencia: desempleo

Se encuentran obligatoriamente comprendidos en el Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo, todos los trabajadores cuyo contrato se rige por la Ley de Contrato de Trabajo (Ley N.º 20.744).

Asimismo, este sistema no incluye a los trabajadores comprendidos en el Régimen Nacional del Trabajo Agrario, a los trabajadores del servicio doméstico y a quienes hayan dejado de prestar servicios en la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, afectados por medidas de racionalización administrativa.



Las prestaciones que forman parte de la protección por desempleo son las siguientes:

- Prestación económica por desempleo (Ley 24.013);
- Prestación médico asistencial, de acuerdo a lo estipulado por las Leyes números 23.660 y 23.661;
- Pago de las asignaciones familiares que correspondieren (Ley 24.714) y
- Cómputo del periodo de las prestaciones a los efectos previsionales (Ley 24.013, Artículo 119. Inc d).

2.3. Contingencia: cargas de familia

El Régimen de Asignaciones Familiares tiene alcance nacional y obligatorio, y está basado en: a) Un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto, de aplicación a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral, beneficiarios del Sistema de Riesgos del Trabajo y beneficiarios del Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo; b) Un subsistema contributivo de aplicación a las personas inscriptas y con aportes realizados en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS); c) Un subsistema no contributivo de aplicación a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino, y beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez; d) Un subsistema no contributivo compuesto por la Asignación por Embarazo para Protección Social y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado, respectivamente, a las mujeres embarazadas y a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina; que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

Las empleadas/os del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares son beneficiarias de la Asignación por Embarazo para Protección Social y de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, quedando excluidas de las demás contribuciones con excepción del derecho a la percepción de la Asignación por Maternidad.

El Régimen de Asignaciones Familiares establece las siguientes prestaciones: • Asignación por hijo; • Asignación por hijo con discapacidad; • Asignación prenatal; • Asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general, básica y



polimodal; • Asignación por maternidad; • Asignación por nacimiento; • Asignación por adopción; • Asignación por matrimonio; • Asignación por embarazo para protección social; • Asignación universal por hijo para protección social. Por otro lado, los beneficiarios del SIPA gozarán de las siguientes prestaciones: • Asignación por cónyuge • Asignación por hijo • Asignación por hijo con discapacidad • Asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal. • Asignación por embarazo para protección social (Decreto 446/2011).

Posteriormente el Gobierno del Presidente Macri amplió la cobertura mediante el DNU 593/2016.⁶⁶

2.4. Contingencia: riesgos del trabajo y enfermedades profesionales

La prevención de los riesgos y la reparación de los daños derivados del trabajo se rigen por la Ley N.º 24.557, de Riesgos del Trabajo y la ley complementaria de Riesgos de Trabajo 27348, sancionada por el gobierno del Presidente Macri, en menor medida también por la llamada ley de teletrabajo, y unas 600 normas reglamentarias.

Son objetivos del Sistema de Riesgos del Trabajo reducir la siniestralidad laboral a través de la prevención de los riesgos derivados del trabajo, reparar los daños derivados de accidente de trabajo y de enfermedades profesionales (incluyendo la rehabilitación del trabajador damnificado), promover la recalificación y la recolocación de los trabajadores damnificados y, por último, promover la negociación colectiva laboral para la mejora de las medidas de prevención y de las prestaciones reparadoras.

Están obligatoriamente incluidos en el Sistema de Riesgos del Trabajo los funcionarios y empleados del sector público nacional, provincial y municipal, y los trabajadores en relación de dependencia del sector privado.

⁶⁶ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/260573/texact.htm>



La Ley N.º 24.557 faculta al Poder Ejecutivo Nacional para incluir dentro del ámbito del presente sistema a los trabajadores domésticos, trabajadores autónomos, los trabajadores vinculados por relaciones no laborales y los bomberos voluntarios. Esto podría ser relevante vista la sanción de una reforma laboral que apunta a despejar dudas respecto de los trabajadores independientes, y crear una nueva figura de trabajador independiente con colaboradores independientes.

Los trabajadores de Casas Particulares fueron incorporados por el Art. 74 de la Ley Nro. 26.844, y posteriormente la ley de teletrabajo, sumó disposiciones al respecto.

2.4.1. Prestaciones económicas

Frente a las contingencias de riesgo del trabajo y enfermedad profesional, a continuación, se enumeran cada una de las situaciones contempladas por el Sistema de Riesgos del Trabajo, originando la correspondiente prestación: a) Prestación por Incapacidad Laboral Temporal. b) Prestación por Incapacidad Laboral Permanente Parcial Provisoria. c) Prestación por Incapacidad Laboral Permanente Parcial Definitiva. d) Prestación por Incapacidad Laboral Permanente Total Provisoria. e) Prestación por Incapacidad Laboral Permanente Total Definitiva. f) Prestación por Incapacidad Laboral Permanente Total-Gran Invalidez.

2.4.2. Prestaciones en especie a) Asistencia médica y farmacéutica; b) Prótesis y ortopedia; c) Rehabilitación; d) Recalificación profesional; y e) Servicio funerario.

2.5. Contingencia: enfermedad –

Frente a las contingencias de riesgo del trabajo y enfermedad profesional, a continuación, se enumeran cada una de las situaciones contempladas por el Sistema de Riesgos del Trabajo, originando la correspondiente prestación: prevén el otorgamiento de prestaciones de salud igualitarias, integrales; tendientes a la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud a los siguientes beneficiarios: a) Los trabajadores que presten servicios en relación de dependencia, sea en el ámbito privado o en el sector público. b) Los jubilados y pensionados



nacionales. c) Los beneficiarios de prestaciones no contributivas nacionales. d) Quedan también incluidos los grupos familiares primarios de estas tres categorías.

3. Financiación

La financiación de la Seguridad Social en la República Argentina proviene de tres fuentes principales: a) las aportaciones de los trabajadores y las contribuciones de los empleadores; ambos conceptos toman como base el salario del empleado o la estimación ad hoc que se utiliza para la determinación de la base de cotización, en el caso de los trabajadores independientes; b) los tributos con afectación específica al financiamiento de un subsistema de seguridad social determinado; y c) las aportaciones del Tesoro del Gobierno de la Nación. Las aportaciones y contribuciones de los trabajadores y empleadores, puede discriminarse de la siguiente forma (alícuotas):

3.1. Contingencia: vejez, invalidez y muerte a) Aporte personal: 11,00% Régimen de Reparto b) Contribución patronal: Sector Público 16%; Sector Privado (Servicios) 12,71%; Sector Privado (Resto) 10,17%.

3.2. Contingencia: desempleo a) Contribución patronal: Sector Privado (Servicios) 1,11%; Sector Privado (Resto) 0,89%.

3.3. Contingencia: cargas de familia a) Contribución Patronal: Sector Privado (Servicios) 5,56%; Sector Privado (Resto) 4,44%.

3.4. Contingencia: riesgos del trabajo y enfermedades profesionales La cotización por accidentes de trabajo, a cargo de los empleadores, tiene distintos porcentajes en función de la actividad desarrollada, estimándose, en promedio, que oscilan entre el 3% y el 5% de los salarios. 3.5. Contingencia: enfermedad activos a) Aporte personal: 3,00% b) Contribución patronal: 5,80% 3.6. Contingencia: enfermedad pasivos a) Aporte personal: 3,00% b) Contribución patronal: 6%.

4. Acción protectora



La acción protectora fue desarrollada en el punto 2 “Estructura del sistema, ámbito de aplicación y acción protectora”.

5. Organización administrativa

El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) –vejez, invalidez y muerte– prevé la administración por el Estado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) también es el organismo –Estatal– encargado de la administración del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo (Ley N.º 24.013) y del Sistema de Asignaciones Familiares (Ley N.º 24.714).

Las prestaciones de salud están a cargo de un elevado número de obras sociales (de carácter gremial o corporativo -Ley N.º 23.660), existiendo un organismo público, la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS), ente con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, económica y financiera, que tiene a su cargo el control de las entidades mencionadas.

En cuanto al Sistema de Riesgos del Trabajo, las prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales están a cargo de instituciones privadas, creadas específicamente para estas finalidades, denominados Aseguradoras de Riesgo de Trabajo (ART) que, a su vez, están controladas por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) dependiente de la Secretaría de Seguridad Social.

Existe la posibilidad legal que Provincias, Municipios, o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se organicen bajo el sistema de Autoseguro Provincial.

Respecto a las prestaciones por enfermedades comunes y por maternidad, existen disposiciones legales que obligan al empleador a continuar abonando el salario al trabajador, durante un tiempo determinado, y quien a su vez también tiene derecho durante esas contingencias a conservar su puesto de trabajo por un determinado periodo de tiempo.



La recaudación de todos los conceptos anteriormente indicados, y que gravitan sobre los salarios de los empleados, al igual que las aportaciones establecidas para los trabajadores independientes, se efectúa por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), organismo que depende del Ministerio de Economía. Este Organismo tiene también a su cargo la recaudación de los tributos nacionales, inclusive aquellos provenientes del comercio exterior.

6. Reclamaciones administrativas y revisión jurisdiccional

Respecto de: a) Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). En materia de reclamaciones, el sistema aplicable a la invalidez se diferencia del que rige para las demás prestaciones.

En relación con el primero, la determinación de la incapacidad del afiliado se lleva a cabo por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), en orden a atender al pago de la prestación en caso de que el trabajador sea declarado invalido superando el 66% de incapacidad laborativa.

Las resoluciones de ANSES son apelables ante la Cámara Federal de la Seguridad Social. Respecto de las demás decisiones que afecten a los afiliados al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), los afiliados están obligados a agotar la vía administrativa, en los supuestos en que la resolución que reconoce la prestación estuviese afectada de nulidad absoluta.

En este caso, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) deberá dictar resolución fundada, a través de la cual se puede suspender, revocar, modificar o sustituir la prestación, aunque la misma ya se estuviese abonando. La decisión del ANSES agota la vía administrativa y es susceptible de impugnación ante la jurisdicción.



Con relación a los restantes casos de impugnación, queda a criterio del interesado recurrir previamente a un tribunal administrativo que revise la resolución por la que se crea lesionado en sus derechos.

Este tribunal administrativo es la “Comisión Administrativa de Revisión de la Seguridad Social”, integrada por miembros de la Secretaría de Seguridad Social y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

La Comisión señalada no es competente para tratar de las solicitudes de reajuste de los haberes previsionales, fundado en la declaración de inconstitucionalidad de las normas correspondientes a su determinación o movilidad, y de aquellos en los que se resuelva respecto del grado de invalidez del peticionante.

Queda a opción del interesado, después de haber intentado la vía administrativa o no acudiendo a ella desde el principio, acudir a la Justicia Federal de Primera Instancia de Seguridad Social, la cual es competente, además, para conocer de los casos de ejecución de créditos de Seguridad Social, seguidos a instancia del Organismo recaudador (Administración Federal de Ingresos Públicos –AFIP–). Contra las decisiones de los jueces de primera instancia está abierta la posibilidad de recursos ante la Cámara Federal de la Seguridad Social.

Por último, queda la posibilidad de interponer recurso ordinario o extraordinario ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el año 2016 se aprobó la Ley Nro. 27.260 mediante la cual se declara la emergencia en materia de litigiosidad previsional, y declara que el estado de emergencia tendrá vigencia por tres (3) años a partir de la promulgación de la ley. Se crea el “Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados”, con el objeto de implementar acuerdos que permitan reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales con respecto a aquellos beneficiarios que reúnan los requisitos establecidos por la ley.



Pueden celebrarse acuerdos en los casos en que hubiera juicio iniciado, con o sin sentencia firme, y también en los que no hubiera juicio iniciado. Todos los acuerdos deben ser homologados judicialmente, para lo cual se prescindirá de la citación de las partes.

A los fines de agilizar la implementación del Programa, los acuerdos, los expedientes judiciales y las demás actuaciones que se llevan a cabo en el marco del Programa, pueden instrumentarse a través de medios electrónicos. También se admite la firma digital y/o cualquier otro medio que otorgue garantías suficientes sobre la identidad de la persona.

b) Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo (Ley n° 24.013), administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). La resolución de la autoridad de aplicación (ANSES) de reconocimiento, suspensión, reanudación y extinción del derecho a las prestaciones de desempleo, deberá fundarse y contra ella podrá interponerse reclamación administrativa o judicial.

Cuando la actuación administrativa sea denegada expresamente podrá interponerse recurso ante la Cámara Federal de la Seguridad Social.

c) Sistema de Asignaciones Familiares (Ley n° 24.714), administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social. Ver apartado b)

d) Sistema de Riesgos del Trabajo y Enfermedades Profesionales (Ley n° 24.557), administrado por Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (SRT) y supervisado por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), dependiente de la Secretaría de Seguridad Social.

Las comisiones médicas y la Comisión Médica Central, creadas por la Ley N.° 24.241, ampliadas por la Ley 24557 y por la ley Complementaria de Riesgos de Trabajo, son las encargadas de determinar: la naturaleza laboral del accidente o de la enfermedad profesional, el carácter y grado de la incapacidad y el contenido y alcances de las prestaciones en especie.



En el mes de febrero del año 2017 se sanciona la Ley Nro. 27.348 – Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, mediante la cual se dispone que la actuación de las comisiones médicas jurisdiccionales creadas por el artículo 51 de la ley 24.241, constituirán la instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención, para que el trabajador afectado, contando con el debido patrocinio letrado, solicite la determinación del carácter profesional de su enfermedad o contingencia, la determinación de su incapacidad y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la Ley de Riesgos del Trabajo.

Se establece la competencia de la comisión médica jurisdiccional correspondiente al domicilio del trabajador, al lugar de efectiva prestación de servicios por el trabajador o, en su defecto, al domicilio donde habitualmente aquel se reporta, a opción del trabajador y su resolución agotará la instancia administrativa.

Una vez agotada la instancia prevista, las partes podrán solicitar la revisión de la resolución ante la Comisión Médica Central.

El trabajador tendrá opción de interponer recurso contra lo dispuesto por la comisión médica jurisdiccional ante la justicia ordinaria del fuero laboral de la jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda al domicilio de la comisión médica que intervino.

La decisión de la Comisión Médica Central será susceptible de recurso directo, por cualquiera de las partes, el que deberá ser interpuesto ante los tribunales de alzada con competencia laboral o, de no existir éstos, ante los tribunales de instancia única con igual competencia, correspondientes a la jurisdicción del domicilio de la comisión médica jurisdiccional que intervino.

Los decisorios que dicten las comisiones médicas jurisdiccionales o la Comisión Médica Central que no fuesen motivo de recurso alguno por las partes, así como las resoluciones homologatorias, pasarán en autoridad de cosa juzgada administrativa en los términos del artículo 15 de la ley 20.744 (1976).



Las resoluciones de las comisiones médicas serán recurribles y se sustanciarán ante la justicia federal con competencia en cada provincia de la República Argentina.

Las resoluciones del juez federal con competencia en cada provincia y las que dicte la Comisión Médica Central, serán recurribles ante la Cámara Federal de la Seguridad Social.

Asimismo, esta ley crea el Autoseguro Público Provincial, destinado a que las provincias y sus municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires puedan autoasegurar los riesgos del trabajo definidos en la ley 24.557 y sus modificatorias, respecto de los regímenes de empleo público provincial y municipal, de acuerdo a lo que establezca la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Para acceder al Autoseguro Público Provincial, cada jurisdicción deberá garantizar la existencia de una estructura suficiente para el adecuado otorgamiento de las prestaciones en especie de la ley 24.557 y sus modificatorias, de acuerdo a las condiciones y requisitos que establezca la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Las prestaciones dinerarias deberán ser administradas mediante un régimen de gestión económica y financiera separado del que corresponda a la contabilidad general provincial.

El Autoseguro Público Provincial deberá integrarse al sistema de registros y establecer para cada dependencia o establecimiento con riesgo crítico, de conformidad con lo que determine la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, un plan de acción específico.

Los autoasegurados públicos provinciales tendrán idénticas obligaciones que las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo y los empleadores autoasegurados en materia de reportes e integración al Registro Nacional de Incapacidades, según determine la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.



CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN BRASIL

1. Características básicas

La configuración actual del sistema de Seguridad Social brasileño es fruto de una larga experiencia histórica, cuyas primeras raíces se encuentran en 1923, con ocasión de la promulgación de la Ley Elói Chaves,⁶⁷ que determinó la creación de las primeras Cajas de jubilaciones y pensiones.

La constitución de 1988 garantiza los derechos sociales a la salud, el trabajo, el descanso, la seguridad, la previsión social y la proyección de la maternidad son derechos sociales.

El sistema de la Seguridad Social brasileño abarca el derecho relativo a la salud, la previsión social y la asistencia social.

Los principios que lo orientan son universalidad en la cobertura y la atención, uniformidad y equivalencia entre beneficios y servicios de poblaciones rurales y urbanas, selectividad y solidaridad en la prestación de los beneficios y servicios, irreductibilidad del valor de los beneficios, equidad en el costeo y diversidad en la base de financiamiento, carácter democrático y descentralización de la gestión administrativa con la participación de la comunidad, en especial, los trabajadores, empresarios y jubilados.

En lo que respecta a la cooperación internacional, la República Federativa de Brasil es parte de la Convención Multilateral Iberoamericana de Seguridad Social y del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur.

Asimismo, ha suscrito Acuerdos bilaterales de seguridad social con Alemania, Bélgica, Cabo Verde, Canadá, Chile, Corea del Sur, España, Francia, Grecia, Italia,

⁶⁷ <https://revistapesquisa.fapesp.br/es/cien-anos-de-transformaciones-del-sistema-previsional-brasileno/>



Japón, Luxemburgo y Portugal. Asimismo, se encuentran en proceso de ratificación parlamentaria los acuerdos suscritos con Bulgaria, Estados Unidos, Mozambique, Suiza y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa.

En 2016 se lanzó un proceso de reforma del sistema previsional fundamentado en el actual déficit previsional y en la proyección del país en materia de envejecimiento poblacional que ha encontrado fuertes resistencias sociales y que terminó siendo sancionado como enmienda constitucional en 2019 mediante la cual se eleva la edad jubilatoria mínima para varones y mujeres e incluye nuevos límites para la jubilación de empleados públicos,⁶⁸

El actual gobierno del Presidente Lula pretende revisar aquella reforma, e incluso dotar de derecho a la seguridad social a cierto tipo de trabajadores autónomos como los conductores de UBER y otro tipo de plataformas.

2. Campo de aplicación y estructura del sistema

La evolución del sistema de protección social, a partir de las instituciones embrionarias del seguro social hasta llegar a la concepción de seguridad social hoy vigente, ha tenido una trayectoria irregular –fruto en parte de las demandas de la sociedad civil organizada, como también de concesiones del Estado–, que se ha orientado, sin embargo, hacia la creciente ampliación de la cobertura, tanto en un sentido horizontal como vertical.

La ampliación de la cobertura previsional fue acompañada de un proceso de unificación institucional y de homogeneización de las prestaciones, por contraposición a la diversidad de Institutos de jubilación y de pensiones, organizados por categorías profesionales y de prestaciones aseguradas.

⁶⁸ <https://revistapesquisa.fapesp.br/es/cien-anos-de-transformaciones-del-sistema-previsional-brasileno/>



Son hitos de referencia de este salto cualitativo en el desarrollo del sistema de Seguridad Social del Brasil, la aprobación de la Ley Orgánica de Previsión Social – LOPS– de 1960, que uniformizó el conjunto de riesgos cubiertos por los diferentes planes, y la creación del Instituto Nacional de Previsión Social –INPS–, en 1966, resultado de la fusión de los institutos corporativos entonces existentes.

La previsión social comprende el Régimen General de Previsión Social y el Régimen Optativo Complementario de Previsión Social.

La creación de un sistema básico y público de seguro social, resultado de la sistematización normativa y la unificación institucional, generó los requisitos precisos para la incorporación gradual de nuevos grupos sociales a la cobertura del sistema previsional.

En la actualidad, existen dos tipos de beneficiarios del Régimen General de Previsión Social: los asegurados y los dependientes. Se incluyen como asegurados a los empleados rurales y urbanos, los empleados domésticos, los contribuyentes individuales, los “trabajadores avulsos” (quienes prestan servicio a diversas empresas sin vínculo contractual), los asegurados especiales (incluyendo productores agropecuarios e ictícolas) y los afiliados voluntarios, con excepción del Régimen Propio de Previsión social para empleados públicos.

3. Financiación

El conjunto de las acciones incluidas en la Seguridad Social –previsión social, salud y asistencia social– posee un presupuesto específico, diferente del presupuesto fiscal, financiado por toda la sociedad, de forma directa o indirecta, mediante recursos provenientes de los presupuestos de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, y –en caso de las prestaciones sociales– de las siguientes aportaciones en régimen de reparto:



1. Trabajadores, inclusive los domésticos y los «avulsos», contribuyen sobre el salario sujeto a cotización recibido en el mes, con alícuotas del 8%, 9% y 11%, dependiendo de la escala salarial.

2. Otros trabajadores:

a. 11% para el contribuyente individual que presta servicio en una empresa, incluyendo cooperativas de trabajo, a partir de abril de 2003.

b. 20% para el contribuyente individual que presta servicio a otra persona física, a otro contribuyente individual, a entidad que se beneficia de la asistencia social exenta de cuota patronal, a misiones diplomáticas o a repartición consultar de carrera extranjera.

c. 20% del salario declarado, para los asegurados voluntarios, observados los límites mínimos y máximos del salario contributivo.

d. En estos casos, se prevé una reducción hasta el 5%, si el contribuyente optase por la exclusión del derecho a la jubilación por tiempo de contribución y en determinadas condiciones (i.e. micro emprendedores individuales).

e. El productor rural y el pescador aportan el 1,2% de los ingresos brutos provenientes de la comercialización de su producción y un 0,1% de los ingresos brutos para el financiamiento de prestaciones por accidentes de trabajo. Pueden realizar contribuciones voluntarias adicionales.

3. Las empresas contribuyen con el 20% sobre el total de las remuneraciones pagadas o acreditadas en el mes a trabajadores a su cargo, sin aplicación de ningún tope. En caso de contratados por intermedio de cooperativas de trabajo, la contribución es del 15%.

Asimismo, conforme el artículo 23 de la ley 8.212, deben abonar contribuciones provenientes de su facturación y lucro, a saber: 2% sobre sus ingresos brutos; 10% sobre el beneficio neto del período base, antes de la provisión para el ajuste a la renta.



En caso de instituciones financieras, el porcentaje sobre el beneficio neto asciende a 15%.

Para el financiamiento de jubilaciones especiales y otros beneficios concedidos en razón del grado de incidencia de la capacidad laboral, dispone del 1% al 3% adicional de aportes para empresas en cuya actividad preponderante el grado de riesgo de accidentes de trabajo sea considerado leve, medio o grave.

- Las instituciones financieras contribuyen con una cotización adicional del 2,5% sobre el total de las remuneraciones pagadas o acreditadas en el mes.

- Las asociaciones deportivas que mantienen equipos de fútbol profesionales contribuyen con el 5% de sus ingresos brutos.

- Las entidades religiosas quedan exceptuadas.

- Los pequeños productores rurales aportan el 2,5% para la concesión de jubilaciones especiales y 0,1% adicional por el grado de incidencia de la incapacidad para el trabajo ocurrente por riesgos ambientales.

4. Los empleadores domésticos aportan el 8% y un 0,8% adicional para el financiamiento del seguro contra accidentes de trabajo.

5. Las agencias de apuestas aportan en virtud de su renta líquida, exceptuados los valores destinados al Programa de Crédito Educativo.

- Otros ingresos de la Unión destinados a la seguridad social son: multas, remuneración por servicios de arrendamiento, fiscalización o cobranza para terceros, otros servicios, otros ingresos patrimoniales, industriales o financieros, donaciones y otros ingresos eventuales, 50% de lo obtenido por la confiscación de los ingresos del delito el tráfico de estupefacientes, cultivos ilegales y trabajo esclavo, 40% de subastas, entre otros ingresos que disponga la legislación.



Se discute en estos momentos si la ambiciosa instalación de un “super IVA” de casi 27% por parte del gobierno federal permitiría sumar a la sostenibilidad de las arcas públicas de la seguridad social.

4. Acción protectora

En materia de salud, se garantiza acceso universal e igualitario, independientemente de la contribución, con una atención integral que comprende, incluso, actividades preventivas.

En el ámbito de la asistencia social, además de las políticas de amparo a la familia, a la maternidad, a la infancia, la adolescencia, a la vejez y a las personas con discapacidad, existe la garantía de una renta mínima, independientemente de cualquier contribución, para los ancianos respecto de los que se compruebe que no poseen medios para su sustento.

Los beneficios y servicios previsionales cubren al asegurado las siguientes prestaciones: jubilación por invalidez, jubilación por edad, por tiempo de contribución y especial, auxilio por enfermedad, salario por maternidad, prestaciones familiares y auxilios por accidentes laborales. También se reconoce un seguro de desempleo e indemnización compensatoria por despido.

A los dependientes se les reconocen: pensión por fallecimiento, auxilio por reclusión.

Asimismo, se garantiza para ambos según corresponda el servicio social para las familias de rentas bajas y la rehabilitación profesional.

Más allá de estas prestaciones pertenecientes al Régimen General de Previsión Social, legislación específica que abarca beneficios asistenciales para:

- Ancianos mayores a 65 años de baja renta y personas con deficiencias;



- Trabajadores portuarios “avulsos” mayores a 60 años que no cumplan con los requisitos para jubilarse;
- Personas con síndrome de Talidomía;
- Personas con lepra que hayan sido internadas compulsivamente en hospitales colonias hasta 1986;
- Seguro de desempleo para pescadores artesanales.

5. Organización administrativa

La creación del Ministerio de Previsión y Asistencia Social –MPAS– en 1964 y la institución del Sistema Nacional de Previsión y Asistencia Social –SINPAS– en 1977, tuvieron como objetivos básicos la centralización de la responsabilidad de la elaboración y ejecución de las políticas de previsión, de salud y de asistencia social, así como una mayor coordinación entre los diversos órganos involucrados.

La reforma administrativa, llevada a cabo por el Gobierno Collor de Melo, en 1990, transfirió las áreas de asistencia social y de salud hacia los Ministerios de Acción Social y de Salud, respectivamente.

También en esa época (1990-1992) fueron sancionadas las Leyes núms. 8.080, 8.212 y 8.213, que reglamentan la Constitución Federal y disponen sobre la organización de la Seguridad Social, su financiación, la organización del Sistema Único de Salud y los beneficios de la asistencia social.

En una etapa siguiente (Gobierno Itamar Franco –1992/1994–) fue aprobada la Ley Orgánica de asistencia social (Ley núm. 8.742). Posteriormente (Gobierno Henrique Cardoso), fue restablecido el Ministerio de Previsión y Asistencia Social, al cual se vinculó el Instituto Nacional del Seguro Social –INSS– y la empresa de informática DATAPREV.



La operacionalización y el reconocimiento de los derechos de los asegurados al Régimen General de Previsión Social, que en 2017 comprendió a más de 50 millones de asegurados y aproximadamente a 33 millones de beneficiarios, compete al Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), organización pública prestadora de servicios previsionales para la sociedad brasilera.

Actualmente, la entidad se encuentra vinculada al Ministerio de Economía, y durante el gobierno anterior, se situó bajo la dependencia de Desarrollo Social.

Respecto a la gestión, en ningún momento, se imponen restricciones a la actuación de la sociedad, de forma conjunta o complementaria a la acción estatal, sea a través de la iniciativa privada empresarial, con fines lucrativos, o sea por medio de organizaciones no gubernamentales –ONG–, de diferentes tipos.

En términos de participación de la sociedad civil en la gestión de la Seguridad Social, es importante señalar la existencia de Consejos, de naturaleza consultiva, con representación de trabajadores, empleadores, beneficiarios y de los órganos gubernamentales. Estos Consejos son el Consejo Nacional de Previsión Social, el Consejo Nacional de Salud y el Consejo Nacional de Asistencia Social.

6. Reclamaciones administrativas y revisión jurisdiccional

El beneficiario de la Previsión Social en el Brasil puede solicitar la revisión administrativa de su prestación, en el plazo de los 5 días siguientes a la notificación de la oportuna resolución o, en su caso, del día en que se tenga conocimiento de la decisión denegatoria de la prestación.

Si el asegurado no está conforme con la decisión del Instituto Nacional del Seguro Social –INSS– puede interponer recurso ante el Consejo de Recursos de Previsión Social –CRPS–, compuesto, en primera instancia, de 29 Juntas de Recursos –JR– situadas en los estados de la Federación y, en segunda, por 4 Cámaras de Enjuiciamiento –CAJ– ubicadas en la ciudad de Brasilia.



El CRPS puede actuar también en Pleno, con competencia para unificar la jurisprudencia previsional, mediante decisiones que deben ser acatadas y aplicadas por sus órganos inferiores (JR y CAJ).

El plazo de interposición de los recursos ante los JR y las CAJ es de 30 días. Contra la resolución definitiva del CRPS el asegurado, si no estuviera conforme con la decisión adoptada, puede solicitar la revisión judicial de aquella. En este caso, la demanda sigue los trámites comunes de la justicia brasileña.

La decisión judicial es soberana y deberá ser aplicada por la Previsión Social, sin perjuicio de los recursos legales previstos, que culminan, en última instancia, ante el Tribunal Supremo Federal.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE

1. Características básicas

La Seguridad Social chilena surge con la legislación social de principios de siglo XX, con especial relevancia las llamadas leyes sociales de 1924, que establecieron las bases del sistema nacional de Seguridad Social. Previamente se habían aprobado programas sobre salas cunas y riesgos del trabajo, entre otras.

El derecho a la Seguridad Social está garantizado por la Constitución. El Estado debe asegurar el acceso de todas las personas a prestaciones básicas uniformes, tanto a través de instituciones públicas como privadas y ha de supervisar el adecuado ejercicio del derecho a la Seguridad Social.

Se consagra la protección de la salud, garantizando el libre y equitativo acceso a estas prestaciones, se otorguen por entes públicos o privados. Para el acceso a cada prestación se establecen requisitos y condiciones determinadas.



El sistema es contributivo y general para todos los afiliados. Es obligatoria para los trabajadores por cuenta ajena y para el año 2018 la afiliación, para determinados sectores de independientes, también será obligatoria. Cabe agregar que el sistema nacional también considera la figura del afiliado voluntario.

Se contempla, asimismo, un régimen de pensiones de financiamiento fiscal (sistema de pensiones y aporte solidarios) en favor de las personas que, con al menos 65 años de edad, carecen de ella, pertenecen a un grupo familiar integrante del 60% más pobre de la población y reúnen determinado período de residencia.

Este régimen también asegura complementos a la pensión contributiva de afiliados cuya prestación se encuentran bajo un determinado nivel o cuantía y reúnen los requisitos adicionales recién señalados.

Se exceptúan del régimen general los miembros de las fuerzas armadas, policía, personal uniformado y asimilado, que cuentan con su propio régimen.

La cobertura general por vejez, invalidez y supervivencia, por salud, por riesgos laborales y por cesantía, se otorga a través de seguros sociales, en algunos casos “sui generis”.

Algunos de ellos se estructuran en régimen financiero de reparto (salud y riesgos laborales), otro, mezcla capitalización (ya individual, ya colectiva) con reparto, mientras que el de pensiones lo hace a través de un régimen financiero de capitalización individual que convive con uno de reparto simple, en extinción.

Las aportaciones financieras a la seguridad social de pensiones provienen, en general, de cotizaciones de los trabajadores, sin perjuicio, que el empleador cotiza para el seguro de invalidez y sobrevivencia que las AFP contratan en conjunto, con el fin de generar el aporte adicional necesario para financiar las pensiones de los afiliados y beneficiarios cuyo saldo en la cuenta individual no es suficiente, de invalidez y sobrevivencia. Están a cargo de los empleadores, las cotizaciones por riesgos laborales.



En el caso del seguro de cesantía, efectúan aportaciones a cuentas individuales los trabajadores, los empleadores; el Estado sólo aporta para beneficios solidarios. En materia de pensiones, en lo que se refiere a los trabajadores de actividades calificadas como pesadas, también aportan los empleadores.

Las cotizaciones se determinan como porcentajes de las remuneraciones mensuales imponibles, existiendo un mínimo (5) y un máximo, como base y tope de cotización, movable según variación de la Unidad de Fomento y del incremento anual de los salarios reales.

La gestión del sistema es mixta. Existe una larga tradición de participación de los sectores privados en la gestión, tanto de entes con y sin fines de lucro.

Respecto del sistema de pensiones, general y permanente, la administración privada la realizan entidades con fines de lucro (sociedades anónimas de giro exclusivo) lo mismo ocurre con la gestión del seguro de cesantía, el que se licita por períodos de diez años, a una sociedad anónima especial y de giro único constituida al efecto.

En el sector de la salud, y respecto de los afiliados que se excluyen del sistema general, se prevé la actuación de gestores privados (ISAPRES), que pueden tener o no ánimo de lucro.

Asimismo, en la modalidad libre elección el sistema público puede concertar con prestadores privados la concesión de acciones de salud.

La acción estatal se manifiesta en la promulgación de las leyes, la promoción, el control jurisdiccional y en la fiscalización y, en varios casos, la gestión.

El Estado interviene en ella del modo siguiente: administra en exclusiva el antiguo sistema de pensiones en extinción, el régimen de pensiones solidarias y otras prestaciones monetarias para pensionados; participa fuertemente en la gestión de las prestaciones de salud; una entidad pública es el ente administrador natural del seguro



por riesgos laborales y de los regímenes de prestaciones familiares y de subsidio de cesantía.

Los entes privados intervienen en conjunto o en paralelo con entidades públicas, en la gestión de las prestaciones por pensiones, salud, riesgos del trabajo y prestaciones familiares y gestionan, en exclusiva, el nuevo sistema de pensiones, general y contributivo, y el seguro de cesantía.

Las autoridades públicas, a través de organismos de control (Superintendencias), fiscalizan y regulan el sistema.

Por otra parte, el Estado administra las prestaciones asistenciales de salud, pensiones y prestaciones familiares, en favor de las personas que carecen de recursos.

Se encarga, asimismo, del régimen de pensiones y aportes solidarios y otros beneficios de protección social en general. En lo referente al aporte previsional solidario, con el cual se complementan las pensiones contributivas de un importante número de pensionados, el derecho se reconoce por una entidad pública y su otorgamiento corresponde al sector privado (AFP, Cías. De Seguro).

Por último, el Estado efectúa importantes aportaciones al sistema contributivo: financia pensiones básicas y aportes solidarios; cubre los déficits presupuestarios de algunos regímenes de pensiones y de salud; financia acciones de salud (tanto en servicios como prestaciones monetarias, es decir, subsidios); contribuye con el fondo solidario del seguro de cesantía; garantiza el pago de los «bonos de reconocimiento» en el régimen de pensiones por capitalización y responde de la financiación de las prestaciones familiares y de los subsidios de cesantía.

2. Campo de aplicación y estructura del sistema

En Chile existe un régimen obligatorio de pensiones (pilar contributivo) basado en la capitalización individual, complementado con un régimen de pensiones y aportes solidarios (pilar básico solidario).



Se conservan en proceso de extinción unos regímenes de reparto. Estos últimos sólo están vigentes para las personas incorporadas antes de 1983 y que no se han afiliado al nuevo régimen.

Durante 2017, los cotizantes alcanzaron en estos regímenes de reparto a poco más de 37.000, en tanto que, en el mismo período, los afiliados al régimen de capitalización individual llegaron a 10.433.137 y los cotizantes alcanzaron la cifra de 5.390.655.

Por su parte, los pensionistas del antiguo sistema contributivo eran, en ese año, 653.964. La cifra de pensionistas del régimen de capitalización individual era de 1.547.325. Cabe señalar, por último, que la población del país, según el Censo de 2017, es de 17.574.003 personas.

Los beneficiarios de pensiones solidarias alcanzan, para el 2017, a 581.814, en tanto los que recibieron aportes solidarios fueron 838.524 pensionados. En el régimen de capitalización individual, el número de pensionados con aportes solidarios alcanza al 54,2% del total.

El Gobierno del Presidente Boric impulsó una reforma del sistema, que lograron aprobar en la Cámara de Diputados, pese a que alguno de sus contenidos considerados críticos no lograron llegar al Senado, donde al día de hoy se discute la reforma.

Los ministros de Economía y de Trabajo y Previsión social enunciaron el contenido de la propuesta de reforma previsional del Gobierno.

En ese sentido, se indicó que “es necesario aumentar en forma sustentable las pensiones de los actuales y futuros pensionados y pensionadas. En esa misma línea, se busca elevar el monto y la densidad de cotizaciones, incrementando la capacidad de acumulación de ahorros a lo largo de la vida; y reducir las brechas de género,

aumentando el monto de las pensiones y tasas de reemplazo de las mujeres.”⁶⁹

Además, se establece “la creación de un Seguro Social y un Fondo Integrado de Pensiones financiado por los empleadores, que permita sentar las bases de un sistema mixto contributivo y alinear al país con la gran mayoría de los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).”

De la misma forma, se plantea “elevar el retorno financiero de los aportes al sistema y la acumulación de fondos, reduciendo los costos de administración y las comisiones, alentando la entrada de nuevos competidores, reduciendo las necesidades de liquidez y elevando la eficiencia. También se tiene por objetivo fortalecer la libertad de elección de los afiliados, mediante la creación de una entidad pública de gestión de inversiones.”

Por otro lado, se busca “reducir significativamente la exposición a riesgos individuales de vejez en el sistema de pensiones, especialmente en ámbitos donde demostradamente las decisiones de los individuos han llevado a un empeoramiento de las pensiones.”

En el sistema de Salud todas las personas están protegidas. Se garantiza el acceso a las prestaciones de salud a todos, sea que se otorguen por entidades públicas o privadas. Se contemplan beneficios en servicios médicos, especies y demás servicios, así como prestaciones en dinero por incapacidad laboral transitoria, pre y post natal, y también por reposo parental para favorecer el apego.

En materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, son personas protegidas los trabajadores por cuenta ajena (públicos y privados), así como ciertos

⁶⁹ <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/senado-inicia-tramitacion-de-la-reforma-previsional-con-presentacion-de-los#:~:text=Objetivos%20de%20la%20reforma&text=En%20esa%20misma%20l%C3%ADnea%2C%20se.de%20reemplazo%20de%20las%20mujeres>. los siguientes entrecomillados también se obtienen de la misma cita.



trabajadores independientes incorporados gradualmente, los estudiantes y dirigentes sindicales.

La afiliación al seguro es obligatoria y automática para todos los trabajadores por cuenta ajena y a contar de 2018, lo es para determinados sectores de independientes.

La población cubierta, respecto a las prestaciones familiares, está constituida, en general, por los trabajadores por cuenta ajena, independientes incorporados y los pensionistas, que perciben las prestaciones si tienen familiares a su cargo como son, por ejemplo, los hijos y la cónyuge.

También existe un subsidio familiar de financiamiento fiscal para las madres solteras y para los menores de 18 años, en ambos casos, carentes de recursos.

Además, se asegura la prestación de asignación familiar para los beneficiarios de subsidios de cesantía y desempleados que perciben prestaciones del fondo solidario del seguro de cesantía.

Las personas cubiertas por el seguro de cesantía son todos los trabajadores dependientes cuyo vínculo laboral está regido por las normas del Código del Trabajo.

Se trata de un seguro social que otorga prestaciones a todo evento, en relación al saldo de la cuenta individual de cesantía.

Para acceder a prestación solidarias se requiere reunir, entre otros requisitos, una causal de despido no imputable al trabajador y haber agotado el saldo de la cuenta individual respectiva.

Se mantiene vigente (en disminución en los hechos en cuanto a cobertura) un subsidio de cesantía para trabajadores con cotizaciones en el régimen de pensiones, que no se han incorporado al seguro de cesantía y que pierden su empleo por causales que no les son imputables.



También existe un seguro de financiamiento por cotización patronal, de subsidios monetarios para trabajadores y trabajadoras cuyos hijos se encuentran con enfermedades graves determinadas que requieren cuidado directo (Ley SANNA, de 2017).

3. Financiación

En el ámbito de las pensiones y en el sistema de capitalización individual, el afiliado cotiza el 10% de su remuneración, renta o subsidio, más una cotización adicional, variable, destinada a financiar la comisión de la administradora (AFP), la comisión media para el año 2017, fue de un 1,14%.

El empleador financia la parte de la cotización que cubre la prima del seguro que se contrata por todas las AFP en conjunto, para el caso de que el saldo de la cuenta individual no permita financiar las pensiones de invalidez y/o de supervivencia que correspondan.

El saldo de la cuenta individual incluye la cotización y su rentabilidad, el bono de reconocimiento, de corresponder, y en el caso de las pensiones de invalidez o supervivencia debe añadirse, de ser necesario, la aportación del seguro.

Dicho saldo se puede complementar con las aportaciones voluntarias que efectúe el afiliado, como el ahorro previsional, depósitos convenidos, ahorro previsional colectivo, entre otros, el Estado, en los casos y respecto de las personas con derecho, asegura aportes solidarios que complementen la pensión contributiva. La afiliada incorpora, al cumplir 65 años (pensionada o no), el bono por hijo nacido vivo de financiamiento fiscal.

En los antiguos regímenes de reparto en extinción, la cotización, a cargo del afiliado, varía según el régimen de que se trate. Por lo general se exigen 10 años de cotizaciones más el cumplimiento de una edad, para poder acceder a pensión.



En el ámbito de la salud, el imponente activo o pasivo, cotiza el 7% de su remuneración, renta, subsidio o pensión.

En este último caso, sólo los jubilados pertenecientes al 20% de mejores pensiones, están obligados a esta contribución (6). El afiliado a una ISAPRE puede convenir una aportación superior al porcentaje indicado que es el mínimo. El régimen financiero es de reparto simple, tanto en el sistema público como dentro de cada ISAPRE.

El Estado efectúa aportaciones para cubrir los déficits generados por la atención a los afiliados de bajos ingresos, de los carentes de recursos o de los indigentes. El Estado también responde por los subsidios de descanso maternal, post natal parental y por cuidados del hijo menor de un año de toda trabajadora, y en su caso del trabajador, cualquiera sea la entidad de afiliación, pública o privada.

En todos los supuestos, la generalidad de los afiliados efectúa determinados copagos al requerir una prestación médica. Se exceptúan de ellos los carentes de recursos, sectores de bajos ingresos y tercera edad que requiera prestación en la modalidad institucional. Para la determinación de estos pagos y su cuantía se tiene en consideración el valor de la prestación y el nivel de los ingresos de los afiliados.

Asimismo, el Estado financia de forma principal, las prestaciones por enfermedades y patologías con garantía explícita de cobertura (AUGE-GES) y otros programas específicos.

Respecto a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, el seguro social se estructura básicamente en el régimen de reparto.

Su principal fuente de financiación son las cotizaciones, a cargo del empleador.

Existe una cotización básica del 0,9% de la remuneración de cada trabajador y una extraordinaria fija de un 0,03%. A ella se agrega una cotización adicional diferenciada, que puede llegar al 3,4%.



Esta tasa adicional puede reducirse, eliminarse o incrementarse, según se adopten o no medidas de prevención que hagan disminuir la tasa de riesgo. Este mecanismo implica un incentivo para la prevención: a menos días perdidos por riesgos laborales, menor tasa de cotización adicional.

La financiación de las prestaciones familiares (asignaciones y subsidios según el caso), maternales (pre y post natal, más el post natal parental) y el subsidio de cesantía, corre por cuenta de los presupuestos estatales.

El seguro de cesantía se financia con cotizaciones de trabajadores y empleadores, más aportes estatales al fondo solidario.

El seguro para los padres y madres trabajadores para cuidado al hijo gravemente enfermo (SANNA) corre por cargo de los empleadores.

4. Acción protectora

En el ámbito de las pensiones, existen prestaciones por vejez, invalidez y supervivencia. En el régimen de capitalización individual, se accede a la pensión por vejez, si el interesado cuenta con la edad determinada y saldo en la cuenta de capitalización.

El afiliado puede anticipar su pensión por vejez, es decir, acceder a ella antes de cumplir la edad establecida, si reúne los requisitos fijados respecto al saldo de su cuenta y a la cuantía de la pensión.

En regímenes de reparto en extinción, junto con la edad, se exigen unos años mínimos de cotizaciones.

En ambos regímenes, existen normas específicas que permiten acceder a la pensión, antes del cumplimiento de la edad fijada, si se realizan trabajos pesados o penosos.

En cuanto a la Invalidez: el afiliado que no reúne los requisitos para pensionarse por vejez (8) y ha sido declarado inválido, puede acceder a una pensión, si su invalidez



es igual o superior a los porcentajes de pérdida de capacidad, que se exigen por el régimen general (50% invalidez parcial, 70% invalidez total).

El afiliado pensionista puede causar pensiones de supervivencia en favor, por lo general, de las personas respecto de las cuales le causan asignaciones familiares y el o la conviviente civil.

En el régimen de pensiones y aportes solidarios que complementa el régimen de capitalización individual, las personas con 65 años de edad que no tengan pensión en el país y pertenezcan al 60% de las familias más pobres y acreditando 20 años de residencia se les asegura una pensión básica de cargo fiscal.

En tanto que, a los pensionados, cumpliendo los mismos requisitos enunciados y cuya pensión se encuentre bajo un determinado umbral, se le asegura un aporte fiscal a su pensión contributiva. En similares condiciones (con requisitos reducidos en cuanto a residencia) se aseguran pensiones y aportes solidarios a los inválidos menores de 65 años.

En el área de salud, se aseguran exámenes de medicina preventiva, asistencia médica curativa, rehabilitadora y odontológica. También existe una prestación económica, consistente en un subsidio por incapacidad laboral.

Se asegura cobertura médica y pecuniaria por embarazo (pre-post natal maternal y parental), cuidado del niño sano (hasta 6 años), permisos con subsidio para padres de hijos menores gravemente enfermos, existen garantía explícita en salud y programas de salud ambiental, entre otras.

Respecto a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, las contingencias cubiertas son los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

Es accidente de trabajo toda lesión que sufra el trabajador a causa o con ocasión del trabajo, y que le produzca incapacidad o muerte. Se asimila a accidente de trabajo el



ocurrido en el trayecto al ir o venir de trabajar y los ocurridos en el desplazamiento de un empleo a otro. Los accidentes que sufran los dirigentes sindicales, en el cometido de sus funciones, tienen igual calificación y protección.

Por su parte, la enfermedad profesional es la causada de manera directa por el trabajo que se realiza y que produce al trabajador la incapacidad o la muerte.

El seguro otorga prestaciones médicas al trabajador afectado (todas las que sean necesarias para su recuperación y rehabilitación) y económicas tanto para él (subsídios, indemnizaciones y pensiones) como para sus causahabientes (pensiones), de fallecer a consecuencia del siniestro. Existen también normas sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, directamente relacionadas con el seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

La acción protectora relativa a las prestaciones familiares consiste en una prestación en metálico por persona a cargo. Se trata de asignaciones familiares y maternales, de carácter mensual, cuya cuantía está en relación con los ingresos de los beneficiarios. Se excluye de estos beneficios a los trabajadores cuyos ingresos mensuales superan un determinado límite.

Existe un beneficio similar a la asignación familiar, llamado subsidio familiar, de naturaleza asistencial, para personas carentes de recursos y que no tienen derecho a prestaciones familiares, entre los que se cuentan los menores de 18 años o las mujeres embarazadas.

La acción protectora relativa a subsidio por cesantía consiste en una prestación mensual en metálico de cuantía decreciente y hasta por 360 días, para los trabajadores que pierdan su empleo por una causa que no sea imputable a ellos, que reúnan un determinado número de cotizaciones en un período de 2 años y cumplan los demás requisitos establecidos.



Adicionalmente, tienen aseguradas prestaciones médicas y asignaciones familiares. Se trata de un subsidio en extinción, en la medida que se amplía la cobertura del seguro de cesantía.

Para los incorporados al seguro de cesantía, la prestación consiste en una renta sustitutiva mensual, a todo evento, a pagar con cargo a la cuenta individual respectiva, cuya cuantía relaciona saldo, tiempo con cotizaciones y remuneraciones a sustituir.

Un Fondo Solidario garantiza prestaciones hasta un determinado monto para quienes pierden su empleo por causa no imputable y el saldo en la cuenta individual, no es suficiente. Ambos beneficios se reclaman hasta por un cierto número de meses o hasta agotar el saldo en el caso de las cuentas individuales y se mantenga la situación de cesantía.

5. Organización administrativa

En el ámbito de las pensiones, la gestión del régimen de capitalización individual se efectúa por entidades privadas, con fines de lucro y objeto exclusivo, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

En el régimen de pensiones y aportes solidarios una entidad pública, el Instituto de Previsión Social (IPS) es el encargado del otorgamiento de los beneficios, así como, en general, de todos aquellos otros de protección social con financiamiento fiscal, dirigidos a pensionados. A esta misma entidad corresponde también, la gestión de las prestaciones de los antiguos regímenes de pensiones de reparto en extinción.

En el ámbito del sistema de salud, participan en la gestión tanto instituciones públicas como privadas.

En el sector público, la administración financiera del sistema corresponde al Fondo Nacional de Salud (FONASA). Por su parte, como encargados del financiamiento del régimen privado de salud se encuentran las Instituciones de Salud Previsional



(ISAPRES), las que financian las prestaciones que se otorgan por otras entidades de salud privada o públicas.

Sin perjuicio de lo anterior, en el sector público existen dos modalidades de atención la Institucional y la de Libre Elección. En esta última se contempla la participación de los entes privados, vía convenios.

En el área de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, el seguro es administrado por entidades públicas y privadas.

El administrador natural es el Instituto de Seguridad Laboral (ISL), en conjunto con el Sistema Nacional de Servicios de Salud o con las entidades de salud con quienes se concierte.

La participación de este binomio en el total de afiliados representa en promedio para el 2017 a unos 755.762 trabajadores. El sector privado participa a través de las Mutualidades de Empleadores y, en determinadas circunstancias, se autoriza una especie de autoaseguro a algunas empresas:

Administración Delegada, que representan alrededor del 0,5% de los trabajadores protegidos. El empleador puede libremente optar por adherirse a la mutualidad de elección y que lo acepte, en el que afilia a sus trabajadores, de lo contrario la incorporación es al ente público: ISL.

En la actualidad, las Mutualidades de Empleadores son las administradoras de mayor importancia. De los 5.771.736 trabajadores afiliados, en promedio asegurados en el año 2017, cerca del 87%, es decir, 5.015.974 trabajadores, se encontraban afiliados a las Mutuales.

Tales entidades son corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro y objeto exclusivo, creadas por los empleadores, que deben contar con la autorización del Presidente de la República para poder actuar y con participación de los trabajadores y empleadores en sus Directorios.



En la gestión de las prestaciones familiares (asignaciones familiares) intervienen entidades públicas y privadas: el Instituto de Previsión Social (IPS), las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF), las Mutualidades de Empleadores, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las Compañías de Seguro y los Servicios Públicos.

Finalmente, las mutualidades de empleadores se encargan del subsidio por el permiso de los padres para cuidar al hijo gravemente enfermo, y el subsidio familiar es gestionado por el IPS.

6. Reclamaciones administrativa y revisión judicial

Los actos de los administradores de Seguridad Social son revisables por la misma entidad, sin perjuicio de recurrir a la Superintendencia respectiva o a los Tribunales.

La Superintendencia de Pensiones controla a estas entidades privadas, AFP, sin perjuicio de la competencia de la Superintendencia de Seguros, respecto de las Compañías de Seguros que pagan pensiones vitalicias. Asimismo, fiscaliza en materia de pensiones al antiguo sistema de reparto, como el régimen de pensiones y aporte solidarios. También supervigila el seguro de cesantía y a su administrador, la AFC.

La Superintendencia de Seguridad Social tiene el control de las Mutuales de Empleadores, al Instituto de Seguridad Laboral, ISL, y a los Administradores Delegados.

Ante aquélla se reclama respecto del otorgamiento de pensiones del antiguo sistema, de prestaciones médicas y pecuniarias del seguro de riesgos del trabajo.

A su vez, le compete la administración y el control en el otorgamiento de las prestaciones familiares, de subsidio de cesantía y asistenciales.



Por último, también califica las prestaciones económicas de salud común (SILT). La Superintendencia de Seguridad Social es la última instancia de reclamación, en todas las materias indicadas en el ámbito administrativo. Controla también a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, CCAF y Servicios de Bienestar del Sector Público, entre otros.

A las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPINES) les compete atender las reclamaciones por las resoluciones de las ISAPRES en materia de licencias médicas, sin perjuicio de las facultades de la Superintendencia de Seguridad Social.

Por su parte, la Superintendencia de Salud, tiene el control del Fondo Nacional de Salud, FONASA, y las ISAPRES, así como la facultad de árbitro en relación con los conflictos que surjan a propósito de los contratos de salud en el sector ISAPRES.

Corresponde, asimismo, a dicha Superintendencia la supervigilancia de FONASA y el otorgamiento de las prestaciones incluidas en el programa de garantías explícitas de salud.

En el ámbito propiamente jurisdiccional, los Tribunales, en la vía del trabajo, son competentes para conocer de todas las cuestiones que se presenten en relación con el cumplimiento de las obligaciones de Seguridad Social y el otorgamiento de las prestaciones, se recurra o no a las instancias administrativas anteriormente indicadas.

La reforma uruguaya: un posible camino a seguir.

Como hemos venido mencionando a nivel regional, muchos países, entre ellos Uruguay, tienen escenarios poblacionales muy diferentes a los del siglo pasado época en la cual en general fueron diseñados los sistemas previsionales bismarckianos, basados en la solidaridad intergeneracional de activos sosteniendo a pasivos.

La Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) establecida en 2021 en Uruguay ha indicado en su Diagnóstico que “Las sociedades están envejeciendo casi

sin excepción y la estructura de edades de la población cambia de forma sustancial, achicando los grupos más jóvenes e incrementando los de mayor edad. En Uruguay la explicación del envejecimiento poblacional deriva de la reducción de las tasas de fecundidad y del aumento de la esperanza de vida. Entre 1996 y 2020, el número de nacimientos cayó un 39%. Por cada año que pasa, la esperanza de vida a los 60 años crece aproximadamente un mes y medio.”⁷⁰

Desde ya queda claro que la longevidad es una buena noticia pero tiene múltiples impactos. Como lo sostiene la CESS, esta característica longeva “Impone desafíos ya que las soluciones e instrumentos del siglo pasado muy probablemente no sean las más adecuadas ante la nueva realidad. Los cambios demográficos, si bien ineludibles, son previsibles, lo cual abre una ventana de oportunidad para prepararse y actuar. En contextos demográficos como el actual, el financiamiento de los sistemas mediante transferencias intergeneracionales genera tensiones. Para su abordaje los países están analizando las diversas opciones que puedan ser más adecuadas a sus realidades.”

Los expertos entonces se preguntan ¿En qué situación se encuentra Uruguay para afrontar esos cambios? ¿Cómo está en comparación con países que han transitado ese proceso, por ejemplo, los europeos? En esa comparación, el nivel de gasto público uruguayo es similar al de España, y superior al de países de larga tradición de protección social como Dinamarca, Noruega, Países Bajos y Suecia. Esta comprobación será clave para entender el resto del diagnóstico, y luego las propuestas que trataremos en un acápite separado.

La Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) fue creada por los artículos 393 y siguientes de la Ley N° 19.889, del 9 de julio de 2020, en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, para

70

<https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe%20de%20Diagno%CC%81stico%20del%20Sistema%20Previsional%20Uruguayo.pdf>



realizar un diagnóstico del sistema previsional uruguayo y presentarle al Poder Ejecutivo recomendaciones para su reforma.⁷¹

La CESS está integrada por quince miembros que fueron designados por el Poder Ejecutivo en consulta con los partidos políticos y las organizaciones sociales en función de su idoneidad en temas previsionales, demográficos, económicos y legales, entre otros. “La integración refleja la diversidad de visiones con respecto al tema de la seguridad social, tanto de las organizaciones sociales como de los partidos políticos” conforme lo explica el informe de Diagnóstico.

Entre los antecedentes históricos que fueron considerados en Uruguay en 1896 se creó el primer esquema jubilatorio que recogió el modelo de los seguros sociales.

La ley conocida como “Ley Ciganda” dio cobertura jubilatoria al magisterio desarrollado a partir de la reforma escolar de la época. A partir de 1904, se consolidó la cobertura de los trabajadores del sector público y en las dos primeras décadas del siglo XX quedaron sentadas las bases de un sistema de protección que se transformó en parte de la idiosincrasia uruguaya y en una referencia internacional.⁷²

Si buceamos en la Constitución de 1934 observamos que en ella se incorporó una disposición que garantiza retiros adecuados frente a distintas contingencias que acaezcan a trabajadores dependientes y no dependientes.⁷³

Posteriormente, en la Constitución plebiscitada en 1966, se creó el Banco de Previsión Social (BPS). Sin embargo, fue recién durante el gobierno de facto que, en

⁷¹

<https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe%20de%20Diagno%CC%81stico%20del%20Sistema%20Previsional%20Uruguayo.pdf>

⁷²

<https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe%20de%20Diagno%CC%81stico%20del%20Sistema%20Previsional%20Uruguayo.pdf>

⁷³ https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-del-19-de-abril-1934-con-modificaciones-de-1938/html/f64bc02e-3707-4047-ac4c-b8586186c85a_2.html artículo 58

1979, se procedió a una reforma previsional, mediante el llamado acto institucional N° 9.⁷⁴

Con el retorno a la democracia “se implementó un conjunto de cambios acordados en la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), tales como devolver la autonomía a las tres personas públicas no estatales de seguridad social que cubren al personal bancario, notarios y profesionales universitarios, reinstitucionalizar el BPS y revertir algunas normas que variaban parámetros (por ejemplo, se acordó reducir el lapso considerado para el cálculo del sueldo básico jubilatorio de seis a tres años).”

75

En los primeros años del retorno a la democracia, según la CESS “ el debate público se centró en los aumentos de las jubilaciones. siendo un acontecimiento crucial la aprobación en 1989 de la nueva redacción del artículo 67 de la Constitución de la República.

A partir de su vigencia, tal como lo expresa el informe de la Comisión de Expertos,” las jubilaciones y pensiones pasaron a aumentarse automáticamente por la evolución del índice medio de salarios, en cada oportunidad en que se ajustaran los sueldos de los trabajadores públicos. Fue la respuesta ciudadana a un largo período de desvalorización de las jubilaciones y pensiones. El enorme apoyo a la iniciativa introdujo una piedra angular del acuerdo implícito entre generaciones: la seguridad económica en la vejez se ligó a la evolución de los salarios de la población en actividad.”

En el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti, basado en trabajos desarrollados desde 1991, propuso la reforma previsional que creó el régimen mixto, conforme al cual se reciben las contribuciones y se otorgan las prestaciones en forma combinada.

⁷⁴ https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-10/Cap%C3%ADtulo%2010%20del%20Mensaje%20y%20Exposici%C3%B3n%20de%20Motivos%20del%20Proyecto%20de%20Presupuesto%20Nacional%202020-2024%20%281%29_0.pdf

75

<https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe%20de%20Diagno%CC%81stico%20del%20Sistema%20Previsional%20Uruguayo.pdf>



Esta reforma se dio en el auge del modelo previsional chileno que se ofrecía como modelo de privatización, mientras otros países abogaban por una administración férrea del Estado.

Uruguay evitó ambos extremos introduciendo un diseño mixto. Al decir de los expertos uruguayos, “La parte más grande del sistema siguió siendo de gestión pública y financiamiento mediante transferencias intergeneracionales (reparto). Se complementó con un esquema de ahorro individual obligatorio, en el que cada peso generado de beneficio tiene un respaldo en el ahorro previo. Este pilar modificó el régimen de financiamiento, pasando una parte minoritaria, pero relevante, a un esquema que se basa en el ahorro y no en transferencias a cargo de las generaciones en actividad e impuestos generales.”

Este régimen mixto tuvo diversas modificaciones entre las cuales el reporte de los expertos de la CESS destaca la convocatoria al Diálogo Nacional sobre Seguridad Social de 2007.

Uno de los principales resultados de ese diálogo fue la Ley 18.395, conocida como “flexibilización del régimen de acceso a beneficios jubilatorios”.

En el año 2013 se sancionó la Ley 19.162 por la cual se habilitó la revocación de la opción por el régimen mixto a los afiliados voluntarios y a su vez permite revocar la opción de incorporación al pilar de ahorro individual (AFAP), prevista en el art. 8 de la Ley 16.713, en cualquier momento, entre los 40 y 50 años.

Finalmente, en 2017 se habilitó, mediante la Ley 19.590, un procedimiento de desafiliación del pilar de ahorro individual obligatorio previsto en la reforma de 1995, con el objetivo de contemplar la situación de la cohorte de personas que el 1º de abril de 2016 tenían 50 años de edad o más.

Finalmente, los expertos señalan algunos casos de administración estatal, uno el que estaba a cargo de los Ministerios de Defensa Nacional y del Interior, que administraban los regímenes previsionales militar y policial, respectivamente.



El régimen policial fue reformado en 2008 y el militar en 2018. En ambos casos pese a las reformas, continúa habiendo desequilibrios financieros relevantes.

Por otro lado la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU) reformó algunos de los parámetros en 2004, mientras que la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB) hizo lo propio en 2008, en el contexto de una crisis que la puso al borde de la cesación de pagos.

La Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS) ha procesado dos reformas desde 1995: en 2001 y en 2019. Estas tres cajas presentan dificultades financieras destacadas por los expertos.

Seguidamente, reproducimos las conclusiones ejecutivas del documento de diagnóstico en aras de la facilidad de la lectura.

I) Según los expertos “El sistema presenta tasas relativamente altas de cobertura: i. La cobertura en la etapa pasiva (población de 65 años y más) es prácticamente universal. ii. La cobertura de la población activa se ubica en el orden del 80% y la informalidad es la más baja de América Latina. iii. Se ha avanzado en la protección social de las mujeres a través de la implementación del cómputo ficto por hijo y otras medidas, principalmente en lo referente a la formalización del trabajo doméstico. (ii)

II) el segundo punto que definen es que “ En cuanto a la adecuación o suficiencia de los beneficios, los valores están alineados con los observados en países de similar contexto demográfico y tradición de protección social: i. La tasa de reemplazo se ubica en el entorno de 60% del salario de referencia, con valores que superan el 120% entre los quintiles más pobres. ii. La incidencia de la pobreza entre los mayores de 65 años fue de 1,8% en 2019, diez veces menor que la pobreza infantil.”

III) Conforme lo establecen los expertos en el punto siguiente “La dinámica demográfica del país genera presiones tanto en los sistemas de beneficio definido (BPS y demás subsistemas estatales y personas públicas no estatales) como en los



de cotización definida (AFAP y empresas aseguradoras): i. En los primeros genera problemas de sostenibilidad y justicia entre generaciones, dado que poblaciones activas más pequeñas deberán financiar generaciones de jubilados cada vez más grandes y por más tiempo. ii. En los segundos genera problemas de suficiencia, ya que el ahorro acumulado deberá financiar más años de retiro. Las opciones de ahorro voluntario tienen elementos de diseño que no las hacen atractivas, por lo que no están aportando a superar esta situación.”

IV) Seguidamente se refieren al mercado laboral uruguayo indicando que éste “ está siendo objeto de cambios cuyos impactos aún son difíciles de evaluar. Las relaciones de empleo tradicionales, en relación de dependencia y de duración indefinida, base de los sistemas previsionales contributivos que predominaron en el siglo XX, estarían en un proceso de continua disminución de su participación en el empleo total. Aunado a ello se verifica una alta fragmentación de las historias laborales de un número relevante de trabajadores, fundamentalmente del sector privado y de bajos ingresos, con predominio femenino, lo que podría derivar en un problema de cobertura a atender. El impacto de la pandemia en el mercado laboral está acelerando procesos de cambio estructural asociados a la incorporación tecnológica con innegables consecuencias en la seguridad social.”

V) Conforme estos puntos de diagnóstico llegan a la conclusión de que es “aconsejable repensar los mecanismos de protección social en la tercera edad, particularmente para los sectores más vulnerables. En el mundo, parece estar surgiendo un consenso en torno a la necesidad de atender estos segmentos de la población con programas que tengan un fuerte componente no contributivo y que se integren en forma flexible a los programas contributivos, evitando cortes abruptos en las condiciones de acceso a las prestaciones.”

VI) En el punto VI los expertos optaron como conclusión ilustrativa que “La maduración del componente de ahorro individual incorporado en 1996 permitirá una mejor distribución intergeneracional del financiamiento de los beneficios, una parte autofinanciada mediante ahorro personal y otra mediante transferencias de los trabajadores activos hacia los beneficiarios. “

VII) Por otra parte, ya entrando en el análisis particular afirman que “La heterogeneidad de derechos y obligaciones entre los diferentes regímenes, incluso al interior del BPS, significa que cada peso aportado genera beneficios de diferentes cuantías y características, según el sector de que se trate. Igualmente, la posibilidad real de continuar trabajando luego de la jubilación también difiere entre sectores de afiliación. La ley que intentó flexibilizar la incompatibilidad de la percepción de jubilación y trabajo y la que creó un esquema de retiro parcial han tenido muy escasa aplicación.”

VIII) En el punto VIII de sus conclusiones sostienen que “Todos los regímenes previsionales vigentes en el país, incluso los recientemente reformados, presentan debilidades, tales como desequilibrios actuariales, rendimientos desiguales y problemas de sustentabilidad de diferente entidad.”

IX) En cuanto al gasto público previsional en el punto siguiente diagnostican que éste “alcanzó a 11,1% del PIB en 2019 (9,2% corresponden al BPS, 1,2% al servicio de retiros militares, y 0,7% a retiros policiales). Sin un cambio en los parámetros, se proyecta que esta cifra llegue a 13,5% en 2070 (11,6%, 1,0%, y 0,9%, para BPS, militares y policial respectivamente). Son valores altos en la comparación internacional.”

X) En cuanto a uno de los puntos más polémicos en los debates de la seguridad social indican que “La edad mínima de acceso a las jubilaciones no ha acompañado las ganancias en esperanza de vida y se ha mantenido estable en las últimas décadas. Actualmente supone una sobrevida de 22,5 años y se estima que hacia el 2070 esta cifra llegue a 27,1 años. En algunos colectivos, ya sea por las propias reglas del sistema que permiten retirarse a edades más tempranas (como militares, policías, docentes), o por la existencia de mayores esperanzas de vida (como en cajas paraestatales), este período puede ser aún mayor. Una característica del aumento de la esperanza de vida es su heterogeneidad en razón de sexo y nivel socioeconómico.”



XI) Luego se refieren al análisis del desempeño en materia distributiva y en ese sentido afirman que “el sistema tiene aspectos a corregir. Si bien existe un conjunto de dispositivos tendientes a mejorar el funcionamiento del sistema desde la perspectiva de la equidad, buena parte de los subsidios explícitos e implícitos existentes no se encuentran adecuadamente focalizados.”

XII) Posteriormente viene una conclusión sobre el financiamiento indicando que “las jubilaciones y pensiones contributivas del país tienen hoy un financiamiento híbrido, que suma a las contribuciones especiales de seguridad social recursos provenientes de la recaudación de impuestos o prestaciones pecuniarias sobre materias gravadas diferentes del salario del colectivo de que se trate. En muchos casos, esto es intencional y responde a definiciones de política, como es el caso de las jubilaciones mínimas. En otros casos, responde a la necesidad de cubrir desequilibrios que se produjeron entre los aportes y los beneficios cubiertos”

XIII) Sostienen en lo que hace a los regímenes de bonificaciones de servicios que “no se han revisado con la periodicidad prevista”.

XIV) Tratan también la cuestión que surge de las exenciones de cargas sociales que habitualmente se usan como medida de fomento del empleo y sobre este particular afirman que afectan las aportaciones patronales que percibe el BPS “en cerca de 26% de su recaudación potencial.”

XV) Sobre la certificación de servicios, denominada en Uruguay historia laboral la conclusión es que “ Persisten desafíos para dotar a los registros de la historia laboral de plena eficacia para el cómputo de años de servicios. La mejora y plena operatividad de estos registros contribuiría al paulatino debilitamiento de otras formas de acreditación de servicios menos confiables.”

XVI) Otro de los puntos urticantes que trató la CESS es el diseño de las pensiones de sobrevivencia en sentido a que éste “podría no estar acompañando los cambios en el rol de la mujer en la sociedad. Se vuelven permanentes a edades relativamente tempranas; además, los requisitos de acceso difieren entre hombres y mujeres, con



un tope de ingreso marcadamente elevado y rígido en el caso de estas últimas. “ En este sentido, este es un problema que compartimos en Argentina, donde además las mujeres suelen sobrevivir a los hombres durante muchos años.

XVII) El punto 17 del diagnóstico ejecutivo de los expertos refiere a la complejidad del sistema para los no expertos. En este sentido afirman que “El régimen general del BPS que surge de la Ley 16.713 de 1995 tiene aspectos de difícil comprensión para el público no especializado. En particular, resulta compleja la evaluación de la opción de afiliación al régimen de ahorro individual, prevista en el artículo 8 de la ley. Esta complejidad puede haber generado opciones inadecuadas en algunos casos y ha elevado los costos del sistema por requerir intervención de la fuerza de venta de las administradoras.”

XVIII) En forma coherente en el punto siguiente indican que de la experiencia de 25 años de funcionamiento del régimen de ahorro individual obligatorio surge “ evidencia que la regulación debe fijar un máximo a las comisiones cobradas por las administradoras. Éstas se redujeron siguiendo el cronograma legal y se ubican actualmente en el valor máximo permitido con relación a la de menor costo.”

XIX) En cuanto a las inversiones que pueden realizar las administradoras privadas se menciona que “el elenco actual de activos elegibles previsto en el marco legal implica una concentración en el riesgo doméstico y títulos de renta fija. Además, la existencia de solamente dos subfondos se evidencia como una limitación para lograr mejores rentabilidades, especialmente para los afiliados de menor edad. Las perspectivas en materia de tasas de interés internacional implicarán una tensión adicional para el logro de buenas rentabilidades.”

XX) Sobre el mismo tema, la conclusión siguiente de los expertos es que “La forma en que se ha regulado la rentabilidad mínima de los fondos ha reducido los incentivos de las administradoras para diferenciar sus portafolios (“efecto manada”), limitando la competencia.” El efecto manada en economía ha sido definido particularmente en lo

que refiere a las Bolsas latinoamericanas como aquella situación en la que los agentes compran y venden activos solo porque han visto que otros agentes lo hacen ⁷⁶

XXI) Profundizando en este aspecto de la parte de administración privada del sistema, la CESS afirma que “Los seguros previsionales constituyen un desafío para las aseguradoras, debido a la existencia de importantes riesgos sistémicos. Entre los principales cabe destacar los riesgos de longevidad, los derivados de la indexación de las rentas vitalicias al índice medio de salarios, reconfiguración de los núcleos familiares y regulatorio, entre otros. Las emisiones en Unidades Previsionales para mitigar el riesgo de moneda podrían enfrentar límites derivados del tamaño que alcanzará la cartera previsional cuando madure el sistema, según han advertido los servicios técnicos del BCU.” ⁷⁷

XXII) Al describir el mercado de seguros previsionales la Comisión de Expertos entiende que “evolucionó hacia un monopolio de hecho del Banco de Seguros del Estado, dado que las aseguradoras privadas dejaron de ofrecer los dos productos previstos en la ley, el seguro colectivo obligatorio de invalidez y fallecimiento en actividad, que obligatoriamente deben contratar las AFAP, y las rentas vitalicias que deben contratarse al momento de jubilarse. No existirían incentivos para que las aseguradoras privadas tomen los riesgos existentes y retornen a este mercado.”

XXIII) Finalmente, los puntos siguientes tratan acerca de la administración del sistema. Sobre ese carril de ideas afirman que “Existen diversas instituciones estatales que tienen competencias de contralor de las instituciones de seguridad social. Sin embargo, no existe una entidad que tenga a su cargo la supervisión y regulación del sistema como tal, con capacidad operativa adecuada a la función. Como consecuencia, la rendición de cuentas es débil en amplios segmentos del sistema.

⁷⁶ https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-10422016000200298#:~:text=El%20efecto%20manada%20ha%20sido,resultado%20una%20variedad%20de%20definiciones.&text=enuncian%20que%20este%20efecto%20consiste,porque%20observan%20a%20otros%20hacerlo.

⁷⁷ <https://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Paginas/CalificacionRiesgoSeguros.aspx>



El informe se explaya profundamente sobre cada uno de estos puntos, sin embargo OISS entiende que bajo la lógica de este informe, lo que puede rescatarse es la mecánica que se utilizó como un posible benchmark para tratar la siempre espinosa cuestión de la reforma de seguridad social en nuestro país, donde pese a que existen versiones no tan distintas en cuanto a la cultura de nuestros dos países, es en este campo, la seguridad social, en que la Argentina libra batallas por momentos incomprensibles.

Seguidamente, se presentó con la misma Comisión el informe de recomendaciones.⁷⁸

Fue elaborado a partir de la evidencia resultante del Informe de Diagnóstico aprobado que hemos reseñado en los párrafos anteriores.

Para realizar las recomendaciones la CESS tuvo en cuenta el intercambio realizado en los 8 grupos de trabajo conformados en su momento por todos los integrantes de la Comisión y de las iniciativas o propuestas recibidas por la presidencia de la CESS. Se tuvo en consideración también el aporte presentado por el PIT-CNT a título de insumo para el proceso de discusión de la reforma y el documento con propuestas presentado en oportunidad de la discusión parlamentaria de la última Rendición de Cuentas.

Del mismo modo se tuvieron presentes los intercambios vertidos durante el proceso de diálogo social realizado desde noviembre de 2020.⁷⁹

El trabajo fue relativamente corto en el tiempo ya que en 9 sesiones de trabajo presentaron las recomendaciones.

⁷⁸ https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe_Recomendaciones.pdf

⁷⁹ ese diálogo enmarcado en la cuestión covid fue el continuador del llamado por el entonces presidente Tabaré Vazquez que puede consultarse en <https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/inline-files/Di%C3%A1logo%20Social%20URUGUAY%20HACIA%20LOS%20OBJETIVOS%20DE%20DESARROLLO%20SOSTENIBLE.pdf>



Sobre el contenido de éstas, el resumen ejecutivo del informe traza un panorama total del sistema uruguayo en veinte puntos.

I) En el primero los expertos manifiestan que “Los cambios demográficos que caracterizan este siglo configuran una sociedad y economía totalmente diferente de la del siglo pasado. Es necesario adecuar las instituciones a la nueva realidad, mediante una visión global de la sociedad del envejecimiento, a cuyos efectos se sugiere considerar un conjunto acciones.”

II) La principal acción que recomiendan viene en el punto dos, cuando indican “ A partir de una explicitación de principios y atributos de la reforma, se recomienda establecer un régimen uniforme o igualitario. La principal recomendación en este sentido es que todos los nuevos trabajadores que ingresen al mercado de trabajo, cualquiera sea el sector de actividad en que se desempeñen, se incorporen al mismo régimen.”

III) Respecto a la cuestión de los parámetros, la CESS manifiesta que “Los cambios paramétricos que se recomiendan aplican a todos los regímenes, cualquiera sea la entidad gestora. En consecuencia, los cambios recomendados en cuanto a extensión de la vida laboral, tiempo mínimo de aportación, cómputos fictos por cuidados -tanto los vigentes como los nuevos que se proponen- y fórmula de cálculo de los beneficios, aplicarían a todos los regímenes.”

IV) Yendo al contenido de esos parámetros, los expertos formulan la recomendación de que se extienda la vida laboral mediante “estímulos incorporados en la fórmula de cálculo de los beneficios y el cambio de la edad mínima jubilatoria en todos los regímenes. Se plantea elevarla, a razón de un año por generación. A esos efectos se estimó el impacto de dos escenarios: iniciar el proceso a partir de las personas nacidas en 1967 o 1971, con lo que se alcanzaría la edad de 65 años para los nacidos en 1971 o 1975, respectivamente.” Respecto de esta cuestión sostienen que “la opción por un escenario u otro implica diferente dinámica de contención y reversión de la trayectoria al alza del nivel de gasto público previsional observado y proyectado, así como de las consiguientes exigencias de financiamiento.”

V) Respecto al parámetro salario, el consenso mayoritario fue que “Las prestaciones del pilar 1 a cargo del BPS y demás entidades públicas previsionales, se liquidan a partir de un salario de referencia (sueldo o haber básico jubilatorio o de retiro). Conforme el régimen que aplique, en la normativa vigente se calcula sobre la base del último salario, del promedio de los últimos tres, cinco o diez años de aportación o de los veinte o treinta mejores años. Se recomienda, a partir de la vigencia de las nuevas reglas, determinarlo para todos los regímenes en base a los 300 mejores meses de aportación, actualizados por Índice Medio de Salarios.”⁸⁰

VI) A partir del salario de referencia, los expertos hacen su recomendación sobre la cuantía de las prestaciones del pilar 1. Al respecto indican que la misma “se determina en función de porcentajes de asignación de jubilación o retiro, cuyo valor inicial se ubica actualmente entre el 45% y el 100% de la base de cálculo, según el régimen de que se trate. Se recomienda que los derechos generados a partir de la vigencia de la reforma se determinen en función de una tasa de adquisición de derechos por cada año de aportación igualitaria, cualquiera sea el régimen aplicable. A esos efectos se presenta un rango de 1,1% a 1,35% por cada año de aportación.”

VII) En otra de las conclusiones capitales para la reforma uruguaya “Se recomienda incorporar en la arquitectura del sistema un procedimiento de ingreso mínimo garantizado mediante el cual se suplementa las asignaciones de jubilación y pensión vía la asignación de recursos de fuente fiscal. Este complemento varía en función de las prestaciones que obtengan quienes se jubilen, de modo tal que quienes hayan tenido historiales laborales más discontinuos y con menores sueldos, reciban un mayor aporte, producto del esfuerzo tributario de la sociedad.”

VIII) La CESS recomienda fundamentalmente un procedimiento de transición que se postula como de principio, y que “aplica la regla de proporcionalidad en el reconocimiento de los derechos en curso de adquisición, entre el tiempo aportado en el régimen que se sustituye y el que se aporte en el régimen que se propone, teniendo

⁸⁰ <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/tematica/ims-indice-medio-salarios>

presente el rango de entre 5 y 10 años que se sugiere considerar a efectos del inicio de la aplicación de las nuevas normas.”

IX) A partir de la vigencia de la nueva normativa, los expertos reunidos en la CESS proponen que en caso de aprobarse sus recomendaciones, “todos los regímenes especiales convergerían progresivamente hacia las reglas generales con base a un criterio de prorrateo. Los derechos en curso de adquisición, para quienes queden comprendidos según lo establecido en el numeral 76 del informe ⁸¹ se reconocerían en base a las reglas actuales hasta la entrada en vigencia de la nueva ley y a partir de entonces en base a las nuevas reglas.”

X) En el punto diez del resumen ejecutivo se recomienda “acotar los retiros obligatorios en el servicio de retiro militar al personal estrictamente militar y con requisitos de edad mayores a los aprobados en la reforma de 2018. En los demás parámetros, se recomienda aplicar a estos funcionarios los parámetros del régimen general, conforme las reglas de convergencia indicadas.”

XI) Seguidamente los expertos se ocupan de lo que ocurriría una vez culminados los procesos de convergencia y de transición, señalando que “todos los uruguayos tendrán un régimen jubilatorio diseñado sobre la base del principio de igualdad. Progresivamente se irá disminuyendo la incidencia de las viejas reglas e incrementándose la incidencia de las nuevas. Es un procedimiento de transición particularmente lento, que podría requerir ajustes en ciertos casos (por ejemplo, Caja de Profesionales) o si se dilatara la toma de decisiones.”

XII) El punto de la gradualidad pareciera ser particularmente para los expertos. Sin perjuicio de ello, sostienen que “no puede desconocerse la existencia de actividades de naturaleza tal que pueden requerir tratamientos diferenciales a título de excepción, tal como ha sido tradición, por ejemplo, mediante bonificaciones de servicios de ciertas actividades que se ha entendido lo justificaban. Para ello se requiere un sólido

⁸¹ Ejemplo: para una persona que contribuye 20 años antes de la reforma y 10 años después, su jubilación de transición será igual a $\frac{2}{3}$ de la jubilación con las normas del régimen viejo y $\frac{1}{3}$ de la jubilación con las normas del régimen nuevo.

fundamento y una relación de proporcionalidad entre el fundamento y el tratamiento diferencial y su correspondiente financiamiento. La gradualidad de la unificación se deriva del procedimiento de transición recomendado.”

XIII) La CESS en materia de pensiones no contributivas no está proponiendo modificaciones al sistema actual, quizá teniendo en cuenta el espacio fiscal real de Uruguay para afrontar este tipo de pagos, y al mismo tiempo el nuevo régimen de cuidado.

XIV) Respecto de la información para el público, para que éste pueda realizar la necesaria planificación de la seguridad económica en la vejez, la Comisión de Expertos recomienda al Banco de Previsión Social que “desarrolle un área específica, de alcance nacional, de atención al usuario, planificación y asesoramiento integral en materia previsional, a partir de la información conjunta de los registros de historias laborales y de cuentas de ahorro individual”.

XV) En materia de pensiones de sobrevivencia por viudez se “recomienda adecuar los umbrales de edad de las personas beneficiarias en línea con la recomendación en materia de edades mínimas de jubilación, así como revisar las condiciones de acceso en materia de ingresos personales.” Aquí se hacen eco de la cuestión de los cambios en la sociedad respecto del rol de las mujeres, ya que en la época de diseño, la cultura sociológica era que las mujeres no se incorporan masivamente al mercado laboral. Pero por otro lado en cuanto a los descendientes “se propone extender el plazo de percepción para quienes realicen estudios terciarios. Teniendo presente la creciente introducción de la mujer en la actividad laboral y la relevancia de sus ingresos en los hogares, se recomienda atenuar las diferencias en razón de sexo en cuanto al acceso a estas prestaciones.”

XVI) A efectos de obtener lo mejor de vidas más extensas, la Comisión recomienda un conjunto de medidas que “habiliten que, conforme sus preferencias, las personas puedan compatibilizar trabajo y jubilación, ya sea mediante una redefinición de retiro parcial o mediante la habilitación del cúmulo de trabajo y jubilación “ en forma similar a las que en su momento Francia realizó y que fueron objeto del informe anterior.

XVII) Respecto de la administración de fondos del pilar de ahorro individual se recomienda un conjunto de modificaciones tendientes a mejorar su eficiencia. Por un lado, se propone considerar “modificaciones de diseño orientadas a contener y reducir las comisiones por administración y estimular la competencia de mercado” y, por otro lado, se recomienda “la incorporación de nuevas opciones de inversión que propicien mejores rentabilidades. En cuanto a la etapa de desacumulación se hacen recomendaciones orientadas a mejorar el tratamiento del riesgo de longevidad, así como a reexaminar el correspondiente a los casos con servicios bonificados y el problema de reconfiguración de los núcleos familiares una vez acordada la renta vitalicia.”

XVIII) Una de las últimas recomendaciones se refiere a aquellas familias o personas que disponen de capacidad de ahorro previsional complementario en determinado momento del ciclo de vida, deberían contar con multiplicidad de canales a esos efectos. En tal sentido se recomienda “un conjunto de medidas tendientes a facilitar esa modalidad de acumulación de derechos previsionales, reconociendo la necesidad de establecer opciones de liquidez razonables, en caso de situaciones de enfermedad o financiamiento de necesidades de consumo asociadas a situaciones de desempleo, especialmente las que pudieran darse próximas a la edad mínima jubilatoria. “

XIX) Finalmente se recomienda que exista una entidad que ejerza la superintendencia de todo el sistema, razón por la que se está proponiendo la creación de una unidad reguladora, en base a los criterios de independencia aplicables a este tipo de entidades y dentro el marco constitucional vigente.

XX) En el punto final de las recomendaciones contenidas en el informe de la CESS se menciona una característica que entendemos es la que le da la mayor identidad al sistema. En ese sentido se recuerda que la reforma que se recomienda tendrá efectos en el mediano y largo plazo. Señalan atinadamente entonces que “Durante la actual y próxima administración los efectos serán nulos y apenas perceptibles, respectivamente. Es consecuencia de una transición que respeta los derechos adquiridos y reconoce plenamente los derechos en curso de adquisición. En cuanto a



la trayectoria del nivel de gasto público previsional, se contiene y revierte su tendencia alcista, conforme el objetivo de no trasladar más exigencias de financiamiento hacia las próximas generaciones.”

Bajo estas recomendaciones, Uruguay sancionó la ley 20130, denominada por su texto legal como “LEY DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CREACIÓN DE UN SISTEMA PREVISIONAL COMÚN Y DETERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONVERGENCIA DE LOS REGÍMENES ACTUALMENTE VIGENTES” ⁸²

⁸² <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20130-2023>



CAPÍTULO IV COMUNICACIÓN POLÍTICA Y SEGURIDAD SOCIAL. LAS BATALLAS COMUNICACIONALES EN LAS REFORMAS.

Las entidades de Seguridad Social ejercen un impacto considerable en la calidad de vida de los individuos al proveer una variedad de beneficios y servicios esenciales en distintas situaciones.

Aún así, la implementación de estos servicios por sí sola no garantiza que los beneficios lleguen a quienes los necesitan. Es imperativo que las personas estén informadas acerca de sus derechos y obligaciones dentro del sistema de Seguridad Social.

La comunicación desempeña un papel fundamental en la construcción de confianza y en la promoción de una cultura de Seguridad Social basada en derechos, especialmente en momentos de incertidumbre y cambio. Es crucial que los individuos comprendan cómo inscribirse, realizar pagos y acceder a los beneficios.

Estrategias de comunicación innovadoras, como enfoques multicanal y basados en ciencias del comportamiento, son esenciales para involucrar a las personas, cerrar la brecha entre la información y los servicios, y garantizar la inclusión y el cumplimiento de las obligaciones.

Conocer a quienes trabajan en una entidad de Seguridad Social es fundamental..

Las campañas de comunicación a través de diversos medios han sido parte integral de las iniciativas de OISS, bajo la óptica de que este tema es a menudo subvalorado en el mundo de la seguridad social.

Pensamos que se debe redoblar esfuerzos para ayudar a los usuarios a comprender la función de la institución, los servicios ofrecidos, así como sus derechos y responsabilidades.



A pesar de ello, lograr una comunicación efectiva representa un desafío constante a medida que evolucionan los servicios y la población a la que se sirve. Desde hace no mucho tiempo, es posible identificar un grupo de usuarios clave que no estaban respondiendo a algunas de las estrategias habituales.

Por lo tanto, resulta necesario la implementación de nuevas técnicas para llegar al objetivo.

La estrategia multicanal que plantea OISS ha beneficiado a los afiliados al permitirles recibir información a través de los medios de comunicación de su preferencia. Al adoptar un enfoque centrado en el usuario, se ha pasado de un lenguaje técnico a términos más comprensibles, facilitando la interacción al personalizar las interfaces de usuario.

Estos enfoques centrados en el usuario y las estrategias multicanal permiten llegar de manera más efectiva a diversos grupos y mejorar nuestros servicios con el usuario en mente. Además, hemos comenzado a aplicar y recomendar técnicas basadas en ciencias del comportamiento para fomentar prácticas de comunicación activa como parte de nuestra estrategia.

En esa tónica, se ha observado que algunos individuos requieren incentivos para lograr mejores resultados en el ámbito social. Estas nuevas estrategias abordan de manera efectiva la diversidad entre nuestros usuarios y acercan la información a sus necesidades.

Las entidades de Seguridad Social deben involucrar a sus beneficiarios mediante estrategias de comunicación centradas en el usuario para llegar a quienes más lo necesitan. Inspirarse en el intercambio internacional, las buenas prácticas y el aprendizaje mutuo puede ayudar a las instituciones a superar estos desafíos.

Consejos Clave:



-Conocimiento de derechos y responsabilidades: Educar a las personas sobre sus derechos y responsabilidades en la Seguridad Social es esencial para que comprendan cómo participar en el sistema.

-Comunicación centrada en el usuario: Adoptar estrategias de comunicación centradas en el usuario es crucial para cerrar la brecha entre la información y los servicios, adaptando el lenguaje técnico para que sea comprensible.

-Personalización de interfaces de usuario: Personalizar las interfaces de usuario puede mejorar la interacción y comprensión de los servicios de Seguridad Social.

-Uso de técnicas basadas en ciencias del comportamiento: Aplicar estas técnicas puede incentivar a las personas a cumplir con sus obligaciones sociales y mejorar los resultados.

-Estrategias multicanal: Implementar estrategias multicanal permite llegar a un público diverso y asegurar que la información llegue a quienes la necesitan.

-Incentivos para la participación: Ofrecer incentivos puede motivar a las personas a participar activamente en el sistema de Seguridad Social.

-Intercambio internacional y buenas prácticas: Promover el intercambio y aprendizaje de buenas prácticas puede inspirar a adoptar enfoques innovadores en la comunicación con los usuarios

Comunicación en la Seguridad Social desde sus entidades

Las estrategias de comunicación implementadas por las organizaciones relacionadas con la Seguridad Social y los derechos sociales tienen un impacto directo en la relación con los afiliados, la transparencia en la gestión y la percepción pública de esta gestión.



Estas organizaciones deben establecer políticas y estrategias de comunicación orientadas a acercar su gestión a la ciudadanía.

Las entidades encargadas de garantizar los derechos sociales deben basarse en tres pilares fundamentales: labores divulgativas, campañas informativas sobre aspectos específicos y proyectos de comunicación que involucren a la ciudadanía en el modelo solidario que representa la Seguridad Social.

Las labores de comunicación deberán estar enfocadas al público al que se dirige:

-Personal al servicio de la Administración de la Seguridad Social: participan directivos públicos, encargados de puestos de dirección libre, altos funcionarios, personal administrativo y de apoyo. La comunicación debe fomentar la cohesión de los cuerpos funcionariales, el sentimiento de pertenencia y proyectar el esfuerzo que el personal de estas organizaciones realiza para el desarrollo de las actividades.

-Otras administraciones: participan autoridades reguladoras y entidades de la Hacienda y de función Pública. La comunicación ha de tener en cuenta que el sector público está interconectado.⁸³

La comunicación pública de la Seguridad Social puede tener incidencias directas e indirectas en otros ámbitos de la Administración.

-Actores vinculados: participan sindicatos y proveedores. Las entidades entran en contacto con actores vinculados. La comunicación deberá tener en cuenta su participación en la prestación de los servicios públicos.

⁸³ <https://oiss.org/wp-content/uploads/2024/05/Protocolo-Iberoamericano-BG-SS-1.pdf>



-Ciudadanía: Participan destinatarios o potenciales destinatarios de políticas públicas, sociedad civil, grupos de presión, entidades del tercer sector, Opinión Pública en general y medios de comunicación.

La comunicación de las organizaciones estará especialmente destinada a alcanzar a la ciudadanía en su conjunto, con especial atención a las personas en riesgo de exclusión social y más vulnerable. Tendrá en cuenta también los distintos actores de la sociedad civil.

Elementos de la comunicación de la Seguridad Social: Responsabilidad e inclusión

Las Administraciones de la Seguridad Social son responsables de gestionar servicios y prestaciones de interés inmediato y directo para los ciudadanos. La comunicación debe tener en cuenta diversos aspectos:

- En la mayoría de las ocasiones, la comunicación aborda temas delicados, ya que trata cuestiones relacionadas con la dignidad de la vida ciudadana, como la salud personal y financiera.
- La actividad comunicativa debe llevarse a cabo con sensibilidad y respeto hacia las diversas circunstancias vitales de las personas. Las campañas de comunicación deben tener un enfoque positivo y proactivo.
- La Seguridad Social es un ámbito técnico y complejo, regido por una extensa normativa aplicable.
- La información debe transmitirse de manera clara y sencilla, para que sea accesible y comprensible para todos.
- Es fundamental proporcionar materiales visuales y promover la creación de aplicaciones móviles que acerquen las metodologías de comunicación a la ciudadanía.



- El comunicador debe anticiparse a los problemas, preguntas e inquietudes de la población.
- La audiencia es muy diversa, abarcando distintos grupos sociales, edades y niveles educativos.
- La comunicación debe ser accesible y comprensible para todos.
- Se deben habilitar diversos canales de consulta y apoyo en materia de Seguridad Social para la ciudadanía.
- Los grupos más vulnerables y en riesgo de exclusión pueden tener necesidades específicas que deben ser atendidas.
- Es necesario planificar campañas de comunicación específicas y adaptadas a estas necesidades particulares.
- La comunicación actual se distingue por la diversidad de sus canales.
- Los responsables de la comunicación corporativa deben realizar un estudio exhaustivo de los principales canales a los que recurre la ciudadanía.
- Tras este análisis, deben incorporarse a todos ellos o, al menos, a los de mayor impacto.
- Es crucial considerar los canales utilizados por las personas en riesgo de exclusión y la juventud.
- Los responsables de comunicación deben evaluar constantemente los resultados de sus estrategias.



- Es necesario realizar estudios de impacto para medir objetivamente los resultados de los procesos comunicativos de la Seguridad Social.

REFORMAS DE SEGURIDAD SOCIAL: CONFLICTO Y DEBATE MEDIÁTICO EN ARGENTINA, FRANCIA Y URUGUAY

Los medios de comunicación desempeñan un papel crucial durante las reformas de seguridad social, actuando en varias capacidades clave.

Es decir, son el canal necesario para garantizar que las reformas de seguridad social sean comprendidas, debatidas, transparentes, participativas y responsables, contribuyendo así a su éxito y legitimidad.

En ese sentido, analizaremos y compararemos el duro proceso que conlleva dar a conocer, debatir, tratar e intentar la aprobación de una reforma de este tipo. Los casos que se traen a colación son el de Argentina en 2017, el de Uruguay de 2023 y, quizá el de los más polémicos, el de Francia de 2023.

Argentina - Reforma Previsional 2017

La reforma previsional de Argentina de 2017 fue una serie de modificaciones legislativas destinadas a cambiar el sistema de jubilaciones y pensiones en el país. Esta reforma fue impulsada por el gobierno del presidente Mauricio Macri y aprobada por el Congreso Nacional argentino en diciembre de 2017.

Las principales características de la reforma previsional de 2017 incluyeron:

-Cambio en la Fórmula de Actualización: Una de las modificaciones más significativas fue la introducción de una nueva fórmula de actualización de los haberes jubilatorios. Esta fórmula reemplazó al anterior método de ajuste, conocido como la Ley de Movilidad Jubilatoria, que se basaba en una combinación de índices de inflación y variación de salarios. La nueva fórmula consideraba principalmente la



inflación, lo que generó preocupaciones sobre la pérdida de poder adquisitivo para los jubilados.

-Incremento de la Edad Jubilatoria para las Mujeres: La reforma previsional aumentó gradualmente la edad jubilatoria para las mujeres, equiparándola con la de los hombres. Antes de la reforma, las mujeres podían jubilarse a una edad menor que los hombres, pero esto cambió para igualar la edad de jubilación en ambos géneros.

-Reducción de los Beneficios para los Pensionados por Discapacidad: La reforma introdujo cambios en los criterios de evaluación para la asignación de pensiones por discapacidad, lo que resultó en una reducción en el acceso a estos beneficios para algunas personas con discapacidad.

-Modificación en el Cálculo de las Asignaciones Familiares: También se realizaron ajustes en el cálculo de las asignaciones familiares, con el objetivo de reducir el gasto público en este rubro.

La reforma previsional de 2017 generó una gran controversia y descontento de cierta parte de la sociedad, manifestado en protestas y movilizaciones en todo el país.

Los críticos argumentaron que las modificaciones perjudicaban a los jubilados y a los sectores más vulnerables de la sociedad, mientras que los defensores afirmaron que eran necesarias para garantizar la sustentabilidad del sistema de seguridad social en el largo plazo.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de las resoluciones de ANSeS N° 56/2018 y de la Secretaría de Seguridad Social N° 1/2018 que cambiaban el índice ISBIC por la variación del RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables), y ordenó comunicar al Congreso de la Nación el contenido de la sentencia a fin de que, en un plazo razonable, se fije el indicador para la actualización de los salarios computables para el cálculo del

haber inicial en el período 1995-2008, ratificando que, hasta que ello ocurra, esa actualización se hará por aplicación del citado ISBIC.⁸⁴

Gran parte de la ley fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia a fines del año 2018.

Lo que quedaba de la ley fue derogada en diciembre de 2019 durante la presidencia de Alberto Fernández que estableció un nuevo cálculo para los haberes jubilatorios. por decreto de necesidad y urgencia.

A la postre, los cambios de Alberto Fernandez, quien se mostraba vehemente crítico de los cambios impulsados por el Presidente Macri en 2017, resultaron en un peor cálculo para los jubilados que perdieron bajo el mandato 2015-2019 mucho más que si se hubiera aplicado la fórmula de Macri.

Sin embargo, en 2017 la dureza del debate trascendió a la mera discusión política de argumentos y contra argumentos ya que paralelamente se dieron fuertes enfrentamientos con manifestantes y escenas de represión policial en las calles así como acalorados debates televisivos entre periodistas y actores partícipes del ámbito político.

Durante los dos días de sesiones del Congreso, específicamente el 14 y 17 de diciembre, así como el día previo, el 13 de diciembre, se registraron enfrentamientos y actos de represión.

Estos incidentes ocurrieron cuando los manifestantes se dirigían hacia el Congreso para llevar a cabo una vigilia. En ambos días mencionados, tanto el 14 como el 17 de diciembre, se observó un despliegue de fuerzas de seguridad, con la presencia de la

⁸⁴ <https://www.cij.gov.ar/nota-32887-PREVISIONAL---La-Corte-Suprema-falla-a-favor-de-los-jubilados.html>



Gendarmería el día 14 y la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el día 17, garantizando la protección y el resguardo del Congreso.⁸⁵

-13 de diciembre de 2017: Se organizó un evento en la Avenida 9 de Julio, donde, después de movilizarse desde Constitución, los líderes de la CTEP, la CCC, Barrios de Pie, la CTA, la Corriente Federal de los Trabajadores y ATE pronunciaron discursos en oposición a la Reforma Previsional. Al concluir el acto, se observó la presencia de camiones de la Gendarmería Nacional dirigiéndose hacia el Congreso.

Junto con la Prefectura, estas fuerzas de seguridad se posicionaron en el área, impidiendo el paso de las organizaciones que llegaban pacíficamente al Palacio Legislativo. Se utilizaron camiones hidrantes, perros y palos para disuadir cualquier intento de acampar que estas organizaciones tenían planeado.

-Primera sesión: El quórum se logró tras un intenso esfuerzo, sin embargo, debido a los enfrentamientos verbales entre los diputados y la violencia que se desató en las afueras del Congreso, en la Plaza de los Dos Congresos, se determinó posponer la sesión.

Durante estos eventos, numerosos manifestantes, incluidos diputados nacionales de tendencia izquierdista y del kirchnerismo, así como miembros de la prensa, fueron objeto de represión por parte de la Gendarmería mientras intentaban acceder al recinto legislativo.

Cuando la situación de represión alcanzó niveles críticos, las fuerzas de seguridad decidieron emprender una acción para dispersar a los manifestantes que se habían retirado en las proximidades del Congreso, lo que resultó en un aumento rápido de heridos y detenidos.

⁸⁵ https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.16144/ev.16144.pdf



-Segunda sesión: Dentro del recinto del Congreso, a través de diversas mociones de orden, se solicitaba al presidente de la sesión que suspendiera el debate, ya que afuera del recinto se estaban registrando nuevamente actos de violencia. Sin embargo, el presidente del Congreso, Emilio Monzó, estaba decidido a demostrar que una manifestación no debía obstaculizar el desarrollo del debate parlamentario.

Durante esta segunda sesión, se impartió la orden a las fuerzas policiales de no responder de manera brutal, sino de resistir ante los ataques. Esta instrucción era evidente en numerosas ocasiones, cuando los agentes se encontraban acorralados por los manifestantes, quienes avanzaban lanzando piedras y artefactos explosivos.

Solo cuando la situación se volvía crítica y los manifestantes estaban a punto de irrumpir en el Congreso, la Policía de la Ciudad de Buenos Aires solicitó refuerzos a la Policía Federal, que respondió utilizando gases lacrimógenos y balas de goma para restablecer el orden en la Plaza de los Dos Congresos. Con el transcurso del tiempo, la represión y la violencia se propagaron hacia las calles cercanas al recinto legislativo.

Mientras tanto, partidos de izquierda y movimientos sociales bloquearon los principales accesos a la Ciudad de Buenos Aires. Además, se llevaron a cabo cacerolazos en distintos puntos del país, donde los ciudadanos salían a las calles de manera espontánea para manifestar su descontento.

Semanas más tarde, la Ministra de Seguridad de entonces, Patricia Bullrich, afirmó que los manifestantes tiraron 14 toneladas de piedras durante los incidentes violentos en diciembre, mientras se debatía la reforma previsional en Diputados. La también actual ministra de Seguridad aseguró que las personas que protestaron el 18 de diciembre “estuvieron a punto de tomar el Congreso” y defendió la actuación de las fuerzas de seguridad.

“El objetivo era tomar el Congreso. Parecía que tenían la intención de repetir imágenes que en la Argentina tienen mucho peso simbólico, pero no las dejamos”,



dijo la funcionaria en Desde el Llano. Y consideró que el país necesita “madurar mucho más la convivencia democrática”.⁸⁶

Antes de pasar a la guerra comunicacional que desató la propuesta de Reforma Previsional 2017 cabe destacar el mensaje unificado y contundente que esbozó cada sector.

El rincón opositor calificó a la reforma con tres términos salientes: "Mentira", "ajuste", "saqueo", principalmente por parte de la oposición kirchnerista, del Frente Renovador y de la izquierda.⁸⁷

Desde la perspectiva oficial, se buscó desenmascarar lo que se consideraba como falsedades atribuidas a la oposición, siendo Eduardo Amadeo, como miembro informante de Cambiemos, el primero en hacerlo de manera explícita.

Su intervención ocurrió después de cinco horas de sesión, durante las cuales se abordaron diversas cuestiones de privilegio, promovidas en su mayoría por el Frente para la Victoria-PJ, con el objetivo de dilatar el inicio del debate sobre la Reforma Previsional y buscar la manera de suspender la sesión, especialmente a medida que la tensión y la violencia aumentaban en las afueras del Congreso.

La estrategia de Cambiemos se centró en respaldar al Gobierno Nacional, abordando temas como los presuntos intentos de "conspiración institucional", mencionados inicialmente por Elisa Carrió, así como las acusaciones de la oposición sobre los perjuicios a los jubilados. La líder de la Coalición Cívica, visiblemente molesta, recordó nuevamente que durante el gobierno de Cristina Kirchner no se logró implementar el 82% móvil para los jubilados.

⁸⁶ https://tn.com.ar/politica/patricia-bullrich-tiraron-14-toneladas-de-piedras-durante-los-incidentes-en-el-congreso_845828/

⁸⁷ <https://www.infobae.com/politica/2017/12/19/guerra-de-relatos-para-cambios-la-reforma-previsional-beneficia-a-los-gobernadores-y-para-el-kirchnerismo-es-un-saqueo/>



En materia de comunicación política, la opinión pública fue testigo de una cruenta, intensa y polarizada guerra comunicacional entre el oficialismo y la oposición dejando más que expuestas las arraigadas divisiones políticas y sociales que yacen en el país.

Los medios de comunicación desempeñaron un papel crucial en la difusión de información y en la interpretación de los acontecimientos relacionados con la reforma. Lógicamente, algunos medios adoptaron posturas críticas hacia el gobierno, mientras que otros respaldaron la necesidad de la reforma.

En sí, es destacable su posición de albergar las más relevantes escenas de discursos políticos, debates, críticas, apoyos y generar un feedback con el mundo de las redes sociales, además de una incesante cobertura de las manifestaciones y protestas relacionadas.

El debate en el Congreso estuvo marcado por discusiones acaloradas y momentos de tensión. Los partidos políticos utilizaron sus intervenciones para argumentar a favor o en contra de la reforma, tratando de convencer a la opinión pública y ganar apoyo para sus posiciones.

El gobierno de Mauricio Macri argumentó que era necesaria para garantizar la sustentabilidad del sistema previsional y atraer inversiones, enfrentándose a las críticas y protestas mediante la adopción de medidas de seguridad y comunicación. Se buscó desacreditar a los manifestantes y destacar los supuestos beneficios de la reforma.

En ese carril, el gobierno argentino llevó a cabo una estrategia de comunicación que buscaba justificar la necesidad y los beneficios de la reforma, así como contrarrestar la oposición y las críticas recibidas. Aquí hay algunas características clave de la comunicación gubernamental durante este período:

-Mensaje de Necesidad y Sustentabilidad: El gobierno enfatizó repetidamente la necesidad de reformar el sistema previsional para garantizar su sustentabilidad a largo plazo. Se argumentó que el sistema estaba enfrentando dificultades financieras debido al envejecimiento de la población y a la creciente expectativa de vida, y que



era necesario tomar medidas para asegurar que los beneficios previsionales fueran viables en el futuro.

-Enfoque en el Diálogo y el Consenso: El gobierno destacó su disposición al diálogo y la negociación con todos los sectores involucrados en la reforma, incluidos sindicatos y organizaciones sociales. Se presentó la reforma como el resultado de un proceso de consulta y negociación, con el objetivo de alcanzar un consenso amplio sobre las medidas a adoptar.

-Énfasis en la Justicia Social y la Equidad: Se argumentó que la reforma previsional buscaba promover la justicia social y la equidad, asegurando que los recursos se distribuyeran de manera más equitativa entre los jubilados y pensionados. Se resaltó que las medidas propuestas protegerían a los sectores más vulnerables de la sociedad y garantizarían un sistema más justo y sostenible.

-Respuesta a las Críticas y Protestas: Frente a las críticas y protestas en contra de la reforma, el gobierno adoptó una postura defensiva, argumentando que las medidas propuestas eran necesarias y que se estaban tomando todas las precauciones para proteger los derechos de los ciudadanos. Como ya adelantamos, se buscó desacreditar a los manifestantes, relacionándolos con organizaciones “fraudulentas”, y resaltar los supuestos beneficios de la reforma para la sociedad en su conjunto

La oposición, por su parte, denunciaba una especie de ataque a los derechos de los jubilados y pensionados. Es así que hubo una fuerte movilización social en contra de la reforma, liderada principalmente por sindicatos, organizaciones sociales y partidos de izquierda. Las protestas en las calles fueron acompañadas por una intensa actividad en las redes sociales, donde se difunden consignas, imágenes y videos que buscaban influir en la opinión pública.

Al mismo tiempo, se liberó una tensionante disyuntiva en todos los niveles de la sociedad fogueadas por duros discursos políticos por parte de los principales líderes de la oposición, como legisladores y dirigentes de partidos políticos, secundados por artistas del medio con importante influencia en el público. Esto se replicó, tanto de un



lado como del otro, en informes y entrevistas, exposición de material de archivo, opiniones de “especialistas” y fuertes debates contrapuestos tanto en el campo televisivo como en el de las redes sociales.

Reforma Previsional Francia 2023

La reforma previsional de Francia en 2023, impulsada por el gobierno del presidente Emmanuel Macron, consistió principalmente en aumentar la edad de jubilación de 62 a 64 años. Este cambio se implementaría gradualmente hasta 2030.

Además, se requeriría un mínimo de 43 años de cotización para recibir una pensión completa. La reforma también incluía medidas para ajustar y unificar los distintos regímenes de pensiones, con el objetivo de hacer el sistema más sostenible financieramente a largo plazo. La propuesta generó una considerable oposición y protestas en todo el país.

El presidente Emmanuel Macron defendió la reforma previsional de Francia en 2023 con varios argumentos clave:

-Sostenibilidad Financiera: Macron argumentó que el sistema de pensiones francés, en su forma actual, no era sostenible debido al envejecimiento de la población y al aumento de la esperanza de vida. Sin reformas, se proyectaban déficits crecientes en el sistema de pensiones.

-Equidad Intergeneracional: La reforma buscaba asegurar que las futuras generaciones también tuvieran acceso a una pensión justa. Sin cambios, las generaciones más jóvenes cargarían con el costo creciente del sistema de pensiones.

-Unificación y Simplificación del Sistema: La reforma pretendía unificar los múltiples regímenes de pensiones existentes en un sistema más coherente y simplificado, eliminando privilegios especiales de ciertos sectores y creando un sistema más equitativo.



-Incentivar la Permanencia en el Mercado Laboral: Al aumentar la edad de jubilación, se incentivaría a las personas a permanecer más tiempo en el mercado laboral, lo que también podría tener efectos positivos en la economía en general.

-Competitividad Económica: Macron y su gobierno argumentaron que una reforma de las pensiones era esencial para mantener la competitividad de Francia en la economía global, reduciendo la carga fiscal y financiera sobre el estado.

Del otro lado, los críticos argumentaron que la reforma afectaría desproporcionadamente a los trabajadores con empleos físicos y desgastantes, quienes tendrían más dificultades para trabajar hasta los 64 años.

También señalaron que las mujeres y los trabajadores con carreras interrumpidas o precarias serían especialmente perjudicados. Muchos opositores, también, consideraron que la reforma aumentaría la desigualdad, ya que aquellos con mayores ingresos y mejores condiciones laborales se verían menos afectados en comparación con los trabajadores de sectores más vulnerables.

Además, se argumentó que trabajar hasta los 64 años podría afectar negativamente la calidad de vida y la salud de los trabajadores mayores, quienes podrían enfrentar más problemas de salud y una disminución en su bienestar general.

En ese sentido, sugerían alternativas como aumentar las contribuciones de los empleadores y los trabajadores más ricos, o recortar gastos en otras áreas del presupuesto público, en lugar de aumentar la edad de jubilación.

Sin embargo, Macrón desestimó estos contrapuntos en un discurso televisado en horario de máxima audiencia por la noche: “trabajar un poco más, como lo han hecho nuestros vecinos europeos, creará más riqueza para la economía y permitirá mayores niveles de inversión”.

Actitudes como estas llevaron a los opositores a la reforma a exponer quejas por falta de diálogo por parte del arco oficialista. Muchos criticaron al gobierno por la falta de



consulta y diálogo con los sindicatos y otros grupos de interés. Consideraron que la reforma se estaba imponiendo sin una negociación adecuada y sin considerar suficientemente las preocupaciones de los trabajadores.

Otro argumento de crítica fue la desconfianza en las proyecciones financieras. Algunos opositores pusieron en duda las proyecciones financieras utilizadas por el gobierno para justificar la reforma, sugiriendo que los déficits proyectados podrían estar sobreestimados y que el sistema no estaba en una crisis tan grave como se había presentado.

En conclusión, los sindicatos y manifestantes exigían la retirada del plan de reforma que retrasaba la edad de jubilación de 62 a 64 años para 2030 y adelantaba a 2027 la exigencia de cotizar 43 años para cobrar una pensión completa.

Estas demandas se centraban en la protección de los derechos laborales y sociales de los trabajadores, así como en la defensa de la seguridad social y la justicia social en general.

De todas maneras, el “mensaje” más contundente que se pudo dar fueron las masivas protestas y los canales para maximizarlo fueron las redes sociales y los medios de comunicación.

Las manifestaciones más importantes por la reforma previsional de Francia en 2023 se dieron en las siguientes fechas:

-23 de marzo de 2023: Más de un millón de personas protestaron en tensas marchas en Francia contra la reforma de las pensiones del presidente Emmanuel Macron.

-15 de abril de 2023: Fuertes manifestaciones se registraron en Francia tras el aval del Consejo Constitucional a la reforma de las pensiones del gobierno francés.

-1 de mayo de 2023: La manifestación histórica convocada por los sindicatos, que se consideró una de las más grandes en tres décadas, tuvo lugar en todo el país,



incluyendo en París y Lyon, donde se registraron enfrentamientos entre la policía y manifestantes.

Sin embargo, al primer cortocircuito grave con la banca opositora se dio el 16 de marzo de 2023 cuando se tomó conocimiento de que el gobierno francés confirmó la reforma mediante un decreto amparándose en el artículo 49.3 luego de que se llegó a un “común acuerdo” entre Macrón y la Primera Ministra Élisabeth Borne.

Esto desencadenó que, luego de que los representantes de izquierda y otros opositores cantaban el Himno Nacional La Marsellesa y agitaban carteles que decían “64 años es no”, se suspenda el acto legislativo por lo que la presidencia dio por aprobado el texto del decreto.

En las calles, con cánticos que pedían por una huelga general, ya estaba instalada la guerra comunicacional entre quienes impulsaban la reforma y quienes se contraponían.

Los mensajes expuestos mientras se anunciaba el decreto recorrieron todos los medios del mundo al mismo tiempo que se empezaba a prever un clima hostil en la esfera pública.

Manifestaciones del 23 de marzo de 2023

Ese jueves varias ciudades francesas experimentaron disturbios en carreteras, cierres de escuelas y tiendas, e interrupciones en los servicios de trenes, en la novena jornada de huelgas y protestas tras la aprobación por decreto de la reforma pensional.

Según el Ministerio del Interior, aproximadamente 1,08 millones de manifestantes salieron a las calles en todo el país, con 119.000 en París. La CGT estimó que unos 3,5 millones de personas se movilizaron para defender la enmienda.

En total, se organizaron aproximadamente 300 manifestaciones en todo el país, en las que se esperaba que se movilizaran entre 600.000 y 800.000 personas. La gran



manifestación fue convocada en París, donde se desplegaron más de 5.000 agentes de policía y donde desde hace días ya se han registrado escenas de caos debido a disturbios espontáneos y la acumulación de basura en las calles de muchos distritos debido a la huelga de los recolectores de basura.

Desde el inicio de la jornada, el sector más afectado fue el de los transportes, ya sea por carretera, avión o tren. Decenas de trabajadores cortaron desde la mañana las vías de acceso al aeropuerto parisino de Roissy-Charles De Gaulle, obligando a algunos viajeros a llegar a pie.

Además, el paro de los controladores aéreos ha obligado a la cancelación anticipada del 30% de los vuelos en el aeropuerto parisino de Orly y el 20% en los de Marsella, Toulouse y Lyon.

A esto se suma que la Dirección General de la Aviación Civil confirmó que estos paros entre los controladores podrían seguir extendiéndose durante el fin de semana y comunicó a las aerolíneas que están preparadas para reducir sus vuelos, justo en fechas cercanas a las vacaciones de Semana Santa.

La huelga en el transporte también afecta a los trenes de alta velocidad, ya que solo circulan la mitad, y a los de media y corta distancia, que operan en cuotas aún más reducidas. En lo que se refiere al metro en ciudades como París, solo funcionan las líneas que son automáticas y carecen de conductor.

En otro rubro, pero para aumentar la presión sobre el gobierno, se llevó a cabo una fuerte estrategia de desabastecimiento de combustibles. Los cortes de carreteras se han centrado en las zonas clave de salida de mercancías, especialmente de combustible.

Los alrededores de las refinerías tuvieron bloqueos por parte de los trabajadores, que llegaron a organizar piquetes con neumáticos en llamas.



El Ministerio de la Transición Energética anunció que, ante las tensiones de abastecimiento en ciertos departamentos, decidía prolongar 48 horas más la obligación de la vuelta al trabajo de algunos empleados de los depósitos del puerto de Fos-sur-Mer, cerca de Marsella, donde más del 65% de las estaciones de suministro de combustible carecen de gasolina o gasoil.

El desabastecimiento no afectó por igual a todas las regiones, pero lo hace con especial fuerza en la costa mediterránea, con un 17,9% de las gasolineras con falta de uno de los dos carburantes más utilizados y un 8,8% que carece de los dos a nivel estatal.

El bloqueo también fue fuerte en las instalaciones de la refinería de Gonfreville, en Normandía, encargada de procesar todo el queroseno del país, combustible que sirve para que funcionen los aviones y cuya ausencia afectó al tráfico aéreo.

Manifestaciones 15 de abril de 2023

Estas se dieron lugar luego de que días antes Macron firmó el decreto de la reforma jubilaria el 14 de abril de 2023, después de recibir el aval del Consejo Constitucional y de que éste rechace la votación de la ley de pensiones alternativa.

El Consejo Constitucional rechazó la propuesta de la oposición de celebrar un referéndum sobre una ley de pensiones alternativa.

El tribunal afirmó que las principales disposiciones de la reforma, incluyendo el aumento de la edad de jubilación a los 64 años y la ampliación de los años de trabajo necesarios para obtener una pensión completa, eran conformes a la legislación francesa.

Esto le dio vía libre al gobierno para aprobar los controvertidos planes del presidente francés Emmanuel Macron de aumentar la edad mínima de jubilación, para que entren en vigor a finales de este año.



Al mismo tiempo, seis propuestas menores fueron rechazadas, entre ellas obligar a las grandes empresas a publicar cuántos mayores de 55 años emplean y la creación de un contrato especial para los trabajadores de más edad.

Aún así, se dieron varios disturbios en París, donde algunos manifestantes quemaron contenedores de basura y 112 personas fueron detenidas contra las 80 que habían detenido en marzo. Varios de estos se registraron también en otras ciudades como Marsella, Lyon, Nantes y Rennes; en esta última, una comisaría fue asaltada e incendiada. Sobre el final de esta movida jornada, los sindicatos llamaron a una “movilización histórica” para el siguiente 1 de mayo.

Para esas alturas, la comunicación opositora parecía tener más éxito porque, entre las incesantes protestas y el sensacionalismo causado en el mundo por la masividad de las noticias promovidas a través de los medios de comunicación más importantes, la imagen del presidente y su índice de aprobación se veían desplomadas sobre todo luego de que el proyecto de ley se saltee el parlamento.

Esto último se ve potenciado por la reciprocidad de tensiones que ha tenido Macron con los sectores opositores. Muestra de ello es que ha enfrentado 12 huelgas generales durante su mandato, cuyos motivos van desde reformas hasta la realización de los Juegos Olímpicos de París que tendrán lugar en este 2024.

Manifestaciones del 1 de mayo de 2023

Cientos de miles de personas salieron a las calles de ciudades de Francia para exigir la derogación de la reforma jubilatoria y celebrar el Día Internacional de los Trabajadores, y más de 70 manifestantes fueron detenidos en incidentes en París y otras ciudades.

El sindicato CGT informó que más de 2,3 millones de personas participaron en más de 300 manifestaciones en todo el país para reclamar que no se eleve la edad jubilatoria de 62 a 64 años, una medida que ya fue adoptada por decreto por el presidente Emmanuel Macron a pesar de meses de protestas.



La CGT dijo que solo en París, donde se realizó la protesta más grande, hubo 550.000 trabajadores en las calles.

Aunque las manifestaciones fueron mayormente pacíficas, la Policía francesa se enfrentó a manifestantes en varias ocasiones a lo largo de la jornada en París, Nantes y Lyon.

En París, manifestantes lanzaron objetos contundentes a la Policía, que respondió con gases y algunas cargas sobre la multitud, según imágenes de canales de televisión locales. Al menos 63 manifestantes fueron detenidos en la capital, dijo la Policía a media tarde.

Aquí la seguridad desplegó a más de 5.000 agentes antidisturbios, pero no pudieron evitar que manifestantes arrojaron pintura contra la fachada del hotel Ritz y del Ministerio de Justicia en la plaza Vendome del centro de la ciudad, informó la agencia de noticias AFP.

En Nantes, la represión policial se desató poco después del inicio del desfile del 1 de mayo, que reunió a 17.500 personas según organismos de seguridad y unas 80.000 según la CGT. La Policía dijo que arrestó a 22 manifestantes en Nantes por protagonizar desmanes.

En ese contexto, Laurent Berger, líder del sindicato francés CFDT, dijo a radio France Info que esperaba una jornada “histórica”, con todos los sindicatos unidos por primera vez desde 2009.

“Este 1 de mayo también sirve para decir que queremos que se pongan en la agenda nuestras aspiraciones: alzas salariales, igualdad entre mujeres y hombres, mejora de las condiciones laborales y considerar los temas ambientales”, dijo su par de la CGT, Binet, a France 2



Otras manifestaciones contra la reforma jubilatoria tuvieron lugar a lo largo del fin de semana siguiente y provocaron incluso interrupciones y bloqueos en el tráfico aéreo del país, con cerca del 30% de vuelos cancelados.

A pesar de que estas tres fechas fueron las más icónicas en relación a la importancia de las manifestaciones, entes gubernamentales pro reforma y sindicales que trabajaron en contra coinciden que el pico en cantidad de personas se dio el 7 de marzo de 2023, cuando salieron a las calles entre 1,28 y 3,5 millones de franceses de forma autoconvocada. Esto último deja expuesto el éxito comunicacional que tuvo la oposición.

Por otra parte, cabe destacar que esta marcha fue mayormente pacífica, aunque por la noche se vieron varios focos de conflictos en las ciudades más grandes.

Finalmente, luego de mantener la máxima tensión desde finales de 2022 el gobierno de Macron le dio entrada en vigencia a la reforma en un congreso que prácticamente dejó en solitario al bloque oficialista. Los sectores de izquierda se mantuvieron pegados a los sindicatos y a los manifestantes mientras que la extrema derecha rechazó la propuesta pero no se sumó a las protestas.

Además, Élisabeth Borne enfrentó dos mociones de censura en un breve período, justo antes de que la reforma fuera sometida a votación. La primera, impulsada por la izquierda, obtuvo un amplio apoyo y la segunda, menos seguida, fue apoyada por la extrema derecha. Aunque ninguna de las dos mociones logró triunfar, se observaron escenas de gran tensión en el Parlamento durante los discursos de los diputados.

En medio de esta problemática los medios de comunicación llevaron a cabo su papel de escala fundamental. Estos, tanto franceses como occidentales tales como Euronews, cubrieron ampliamente las protestas, destacando la magnitud y la intensidad de las manifestaciones. Como siempre, este camino se repitió y se magnificó en el mundo de las redes sociales.

Por un lado, la cobertura mediática influyó en la opinión pública, ya que los sindicatos y manifestantes intentaron mantener la movilización no violenta para no perder el apoyo del público opositor. Sin embargo, la violencia en algunas manifestaciones y la respuesta policial también generaron un ambiente de tensión y conflicto, llegando a contarse más de 750 detenidos⁸⁸ y más de 400 heridos⁸⁹ durante las marchas del 2023.

Por el otro, esta a cobertura también influyó en la política, ya que el gobierno francés intentó contener la oposición y el presidente Emmanuel Macron cargó contra sindicatos, oposición y manifestantes radicales, comparándolos con "sediciosos".

Reforma Previsional Uruguay 2023

La reforma previsional en Uruguay, impulsada por el gobierno del presidente Luis Lacalle Pou, fue aprobada con el objetivo de asegurar la sostenibilidad del sistema de seguridad social en el país. La reforma introdujo varios cambios significativos, siendo el más notable el aumento gradual de la edad de jubilación de 60 a 65 años. Este aumento se aplicará de manera escalonada, afectando a las personas nacidas a partir de 1973, quienes verán su edad de jubilación incrementarse progresivamente según su año de nacimiento.

Además, la reforma incluyó revisiones a las pensiones por viudez y por incapacidad severa, y ajustes en el cálculo del sueldo básico jubilatorio, reduciendo el número de años considerados para dicho cálculo de 25 a 20. La medida busca enfrentar los desafíos demográficos del país, como el aumento de la esperanza de vida y la baja tasa de natalidad, que presionan el sistema de seguridad social.

La reforma fue defendida por el gobierno como necesaria y solidaria, argumentando que era esencial para garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones a

⁸⁸ <https://cnnespanol.cnn.com/2023/03/17/francia-protestas-plan-reforma-pensiones-macron-trax/>

⁸⁹ <https://www.aa.com.tr/es/mundo/al-menos-200-civiles-heridos-durante-las-manifestaciones-en-contra-de-la-reforma-de-pensiones-en-francia/2886732>



largo plazo. Sin embargo, recibió una fuerte oposición de sindicatos y de la coalición de izquierda Frente Amplio, que consideraron la reforma perjudicial para los trabajadores y socialmente ineficiente.

Durante la reforma previsional uruguaya, los medios de comunicación jugaron un papel significativo en la cobertura y el debate sobre el tema. A continuación, se presentan algunos puntos clave sobre cómo actuaron los medios:

-Cobertura detallada: Los medios uruguayos ofrecieron una cobertura detallada y exhaustiva de la reforma previsional, incluyendo análisis de los detalles del proyecto, las posibles implicaciones y las reacciones de los actores involucrados.

-Diversidad de perspectivas: Los medios incluyeron una variedad de perspectivas y opiniones sobre la reforma, desde la visión del gobierno hasta las críticas de la oposición y los sindicatos. Esto permitió a los ciudadanos obtener una visión más completa del tema.

-Análisis de impacto: Los medios analizaron los posibles impactos de la reforma en diferentes sectores de la sociedad, como los jubilados, los trabajadores y el sistema de seguridad social en general.

-Reacciones de los actores involucrados: Los medios reportaron las reacciones de los actores clave, como el presidente Luis Lacalle Pou, el ministro de Trabajo Pablo Mieres y líderes sindicales, lo que permitió a los ciudadanos entender mejor las posiciones y argumentos en juego.

-Cobertura de las protestas: Los medios también cubrieron las protestas y manifestaciones contra la reforma, incluyendo marchas callejeras y paros generales, lo que refleja la intensidad del debate y la oposición a la medida.

En resumen, los medios uruguayos ofrecieron una cobertura detallada y diversa de la reforma previsional, incluyendo análisis de impacto y reacciones de los actores



involucrados, lo que permitió a los ciudadanos entender mejor el tema y las posibles implicaciones.

En dicho contexto, el gobierno uruguayo presentó y defendió la reforma previsional con varios argumentos clave y clarificados en público, centrados en la necesidad de asegurar la sostenibilidad y equidad del sistema de seguridad social. Los principales argumentos fueron los siguientes:

-Sostenibilidad financiera:

Desafíos demográficos: Uno de los argumentos principales fue que el sistema de pensiones enfrentaba una presión significativa debido al aumento de la esperanza de vida y la baja tasa de natalidad en Uruguay. Con más personas viviendo más tiempo y menos nacimientos, había menos trabajadores activos para sostener el sistema de jubilaciones.

Déficit del Sistema: El gobierno señaló que los aportes actuales no eran suficientes para financiar el sistema de seguridad social, lo que llevaba a un déficit creciente que debía ser cubierto por el Estado. La reforma buscaba reducir esta carga fiscal y asegurar la viabilidad del sistema a largo plazo.

-Justicia y solidaridad:

Reformas equitativas: El presidente Lacalle Pou y otros defensores de la reforma argumentaron que los cambios eran necesarios para que las pensiones más bajas pudieran ser incrementadas. Según el gobierno, la reforma aseguraría que las jubilaciones de menor cuantía fueran mayores que las actuales, mejorando así la equidad dentro del sistema.

Beneficios a largo plazo: Se afirmó que la reforma era justa y solidaria porque distribuía mejor los recursos disponibles y aseguraba que futuras generaciones también tuvieran acceso a pensiones justas y sostenibles.



- Adaptación a la realidad actual:

Extensión de la vida laboral: Dada la mayor longevidad de la población, se consideró razonable extender la vida laboral para mantener la viabilidad del sistema. La reforma aumentaba gradualmente la edad de jubilación de 60 a 65 años, lo que se veía como una adaptación necesaria a las nuevas realidades demográficas.

Reducción del desempleo juvenil: Aunque algunos opositores argumentaron que la reforma podría afectar negativamente el empleo juvenil, el gobierno defendió que la medida ayudaría a mantener un equilibrio en el mercado laboral a largo plazo, asegurando un sistema de pensiones más sólido y confiable.

-Urgencia de la reforma:

Necesidad inmediata: El gobierno destacó que la reforma era un tema que había sido pospuesto por más de una década y que era urgente abordarlo para evitar una crisis futura en el sistema de seguridad social. Según Lacalle Pou, dejar pasar más tiempo sin reformar el sistema sería irresponsable y perjudicial para las futuras generaciones .

Los principales partidos que respaldaron la reforma fueron:

-Partido Nacional: Como el partido del presidente Luis Lacalle Pou, el Partido Nacional fue el principal promotor de la reforma previsional. El presidente y otros líderes del partido argumentaron que la reforma era necesaria para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y para adaptarlo a los cambios demográficos del país.

-Partido Colorado: uno de los principales socios de la coalición de gobierno, también apoyó la reforma. Los legisladores colorados argumentaron que la medida era necesaria para modernizar el sistema de seguridad social y garantizar su viabilidad a largo plazo.



-Cabildo Abierto: Otro miembro de la coalición de gobierno, Cabildo Abierto, también respaldó la reforma previsional. Este partido, aunque más nuevo en la escena política uruguaya, jugó un papel importante en el apoyo a las políticas del gobierno, incluida la reforma de las pensiones.

-Partido Independiente: aunque más pequeño en comparación con los otros partidos de la coalición, también apoyó la reforma previsional. Los líderes del partido coincidieron en la necesidad de reformar el sistema de pensiones para asegurar su sostenibilidad y equidad.

Sin embargo, en contrapartida y como era de esperar, el Gobierno se encontró con fuerte oposición de varios sectores que usaron todo el amplio espectro comunicacional para generar impacto en su cruzada contra la reforma previsional.

Entre los principales opositores se encontraban:

-Frente Amplio (FA):

Coalición de izquierda: El Frente Amplio, principal partido de oposición, se manifestó en contra de la reforma. Argumentaron que la medida perjudicaba a los trabajadores al aumentar la edad de jubilación y cambiar las condiciones para acceder a las pensiones, considerándola socialmente ineficiente y perjudicial para la mayoría de los uruguayos.

Críticas a la justicia social: El FA sostuvo que la reforma no era justa ni democrática y que beneficiaba a una minoría privilegiada mientras hacía que la mayoría tuviera que trabajar más años para obtener una pensión menor.

-PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores):

Central sindical: La central única de trabajadores de Uruguay, PIT-CNT, fue uno de los principales opositores a la reforma. Organizó múltiples paros generales y marchas



en rechazo a la iniciativa. Los sindicatos argumentaron que la reforma no tomaba en cuenta las necesidades de los trabajadores y que aumentaría la carga laboral sin garantizar una jubilación digna).

Impacto en el empleo juvenil: Además, el PIT-CNT expresó su preocupación de que la reforma agravaría el problema del desempleo juvenil al enlentecer el reemplazo laboral, ya que las personas tendrían que trabajar más años antes de jubilarse.

-Otros Sindicatos y Gremios:

Sector educativo y de la salud: Sindicatos de trabajadores de la salud, la educación y el transporte también participaron activamente en las protestas contra la reforma. Estos sectores organizaron movilizaciones y paros para expresar su descontento con las nuevas medidas previsionales.

Sindicatos específicos: El Sindicato Único de Telecomunicaciones (SUTEL), por ejemplo, criticó duramente la reforma, argumentando que implicaba trabajar más años por menos beneficios, lo cual consideraban una falta a la verdad y un perjuicio directo para los trabajadores.

En este contexto cargador de polarización se dieron importantes manifestaciones durante todo el tratado de la reforma, desde los rumores de implementación hasta su entrada en vigencia.

Por ejemplo, se realizó un paro general el 15 de septiembre de 2022 (casi un año antes de la oficialización de la reforma) y otro el 25 de abril de 2023 (previa a su aprobación), ambos de 24 horas bajo el lema: "Otra reforma es posible, no dejen que les roben su futuro". En este lapso, se dieron otros paros parciales en todos los rubros laborales y múltiples manifestaciones.

La huelga general de septiembre de 2022, la cuarta desde el inicio de la actual gestión, fue contundente pero con mayor adhesión en la Administración Pública Central. Si bien el sector sindical era férreo opositor de Lacalle Pou, este paro significó



el inicio de un conflicto que fue escalando alrededor del tratamiento de la futura Reforma Previsional.

"La gente no está llegando a fin de mes. Hay una estrategia que está concebida como un modelo de crecimiento excluyente y de acumulación que es para unos pocos", aseguró Marcelo Abdala, del PIT-CNT.⁹⁰ Aunque se lamentó el hecho de transporte no se sumó.

Fuentes del mundo gremial uruguayo exclamaron que más de 1 millón de personas no realizaron actividades laborales aquel 15 de septiembre, siendo en el sector privado la construcción el sector con mayor acatamiento.

La falta de claridad en cuanto al número de participantes, tanto en protestas como en el paro en sí, deja entrever que al gobierno le incomodó sobremanera esta medida de fuerza pero que en el plano opositor buscaban un mayor impacto. De todas maneras, era apenas el inicio de la contienda política y mediática.

El 27 de diciembre se dio lugar un nuevo pico de tensión cuando se estaba buscando el quórum para tratar la ley de reforma, algo que no se logró por las agobiantes manifestaciones opositoras tanto en las calles como dentro del recinto.

La vicepresidenta del Senado uruguayo, Beatriz Argimón, dispuso el desalojo de las tribunas del Parlamento por manifestaciones en rechazo al proyecto de ley de reforma jubilatoria. Posteriormente se retomó la sesión, que comenzó una hora y media después de lo pautado por la falta de quórum del oficialismo para comenzar la discusión en el plenario.

El mensaje que caló hondo desde la banca opositora fue: "en el Senado, en la Cámara de Diputados, y en la calle tratando de terminar o parar una reforma que lo único que hace es quitarle derechos a la gente".

⁹⁰ <https://www.pagina12.com.ar/482373-uruguay-paro-contundente-contra-la-politica-de-ajuste-de-lui>



Quizá con menos vehemencia que Argentina y Francia, la oposición a la reforma previsional uruguaya había logrado generar un ambiente tensionante ante la idea de trabajar más para ganar menos.⁹¹

Del lado oficialista siempre se buscó redireccionar la discusión a que el real valor de la reforma es colectivo y a futuro, enfrentando los paros y manifestaciones bajo la afirmación de que estos aún en su derecho eran totalmente exagerados.

“Es por nuestros hijos, nietos. No es esta una reforma por nuestros votos. En 2040 empezaremos a tener menos población en edad de trabajar. La reforma es necesaria, ineludible, será insostenible en el mediano y largo plazo. Lo decimos nosotros y los referentes históricos de la izquierda”, aseguraban.

El Presidente, por su parte, frente a las acusaciones de que la reforma perjudicaba a la mayoría de los trabajadores, destacó que la medida era una respuesta responsable a las necesidades del país y que aseguraba la sostenibilidad del sistema para futuras generaciones. Afirmó que no actuar en este momento habría sido irresponsable.

En tanto para quienes le recriminaron atentar contra el empleo juvenil, aseveró que la reforma ayudaría a mantener un sistema más sólido y confiable, lo cual, a largo plazo, beneficiaría a toda la sociedad, incluidos los jóvenes trabajadores

Ya en 2023, el 24 de abril se anunció un nuevo Paro General para el día siguiente en repudio de los hechos que se vendrían. Esto se enmarca en una especie de suerte juzgada para el sector anti reforma ya que el espacio de Lacalle Pou ya contaba con los votos necesarios para darle curso a su proyecto previsional.

Con calificativos como “nefasta”, “antiderechos” y “retrógrada”, entre otros términos, el sector sindical dijo tener un alto nivel de acatamiento aunque, nuevamente, la imprecisión en los números reales de adhesión a la huelga dan que pensar que no

⁹¹ <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/protestas-desalojo-y-tension-en-el-senado-uruguayo-por-el-debate-sobre-la-reforma-jubilatoria-nid27122022/>



fue lo esperado, además de que dicho accionar ya era más sentar postura y acompañar a la oposición que un “plan de lucha” contra la reforma.

La señal de que el gobierno estaba cerca de cumplir su anhelo la dio el propio Lacalle Pou que, luego de algunos cambios y de dejar en claro que la versión del proyecto presentada en 2022 era más sustentable económicamente que la modificada, se mostró contento y optimista:

“En los últimos metros antes de llegar a un acuerdo total entre los cinco partidos políticos. Teníamos un litro de leche. Se le fue echando agua, agua, agua, pero sigue siendo leche. Si fuera agua ya no impulsaríamos la reforma”.⁹²

Finalmente, se puede destacar como la oposición logró perpetrar su mensaje dentro de los debates de la esfera pública y espectro político sin tener movimientos de personas enormes y con mayor impacto, como por ejemplo tuvo Argentina en el continente o Francia a nivel mundial. Es decir, la instalación y la contundencia de su mensaje surtió efecto aunque la victoria política haya sido de los partidos pro reforma.

La reforma previsional en Uruguay fue aprobada por el Senado el 27 de abril de 2023 y entró en vigencia el 1 de enero de 2024 aunque aún persisten algunas manifestaciones en su repudio.

⁹² <https://spanish.news.cn/20230420/9673d87ef9764a5eb3c33e19ed45f201/c.html>

CAPÍTULO V CONCLUSIONES

Este trabajo debe leerse en conjunto con el informe anterior sobre reformas laborales, su relación con la economía que dio lugar a los cambios, y los distintos diagnósticos de los Organismos Internacionales y multilaterales sobre cuál es el grado de potencia y progreso de las economías regionales, y cuáles son sus desafíos más acuciantes.

Como hemos visto, el mayor problema que tienen nuestras economías es el alto grado de economía informal. Esa organización paralela tiene expresiones de subsistencia, como la llamada “economía popular”, cuentapropistas con oficios más o menos organizados, comerciantes, profesionales universitarios y hasta sofisticadas economías organizadas en base a la gestión de grandes cantidades de datos.



Ambas economías se imbrican, la formal y la informal, siendo la primera menguante, y la segunda con tendencia a crecer.

Conocemos bien la economía formal, cuántos empleos dependientes genera, y cuáles son las cotizaciones que ese sistema de empleo formal dependiente aporta al sistema.

Desgraciadamente, a partir del fenomenal golpe que fue la COVID 19, hemos empezado a saber que nuestras mediciones de la informalidad subvaloran el fenómeno.

Todo lo que no puede medirse correctamente, no puede recibir políticas público privadas destinadas a solucionar los desafíos que implica.

En cuanto a qué causa una economía formal tan extendida, es bueno entender que se trata de un problema con múltiples dimensiones, y que, si como hemos visto, aún

no lo medimos bien, quizá es pronto para comprender exactamente cuáles son todas las causas.

Sin embargo, lo que podemos decir es que pareciera ser un problema de nuestra economía en su conjunto, a despecho de las visiones más institucionalistas que sólo remiten a un “problema de gobernanza”.

En verdad, que la gobernanza sea deficiente, forma parte del problema pero no lo es todo. Hay un problema muy complejo en relación con las cargas impositivas, el peso de la economía rural o de los bordes urbano-rurales, y de las economías de subsistencia urbanas en la economía total.

Esos inconvenientes se yuxtaponen con nuestra institucionalidad triple, municipios, provincias, estado nacional cada uno con zonas de potestad exclusiva y excluyente, y enormes zonas grises de competencias concurrentes.



Por otro lado, la economía resultante de nuestra institucionalidad jurídica, fiscal, administrativa, y de nuestra posición relativa en el mundo, no es una economía industrial, pese a que nos haya quedado esa impresión social desde la década del 60 del siglo XX.

El aparato industrial argentino ha ido contribuyendo en forma menguante a la cantidad de puestos formales dependientes de la economía, y por cuestiones propias, y de la jurisprudencia laboral, también se ha ido desprendiendo de la formación de trabajadores, y hasta últimamente, de la contratación de profesionales independientes como proveedores.

En la última década el mercado laboral argentino generó 180.601 puestos de trabajo (apenas 18.000 por año) en el sector asalariado registrado, pero la mejora se explica únicamente por lo ocurrido en diez rubros económicos. El resto de las actividades (quince) dieron resultados negativos, lo que significa que no sólo no crearon nuevos empleos, sino que además destruyeron puestos de trabajo.⁹³

Según un artículo periodístico reciente, conforme estadísticas de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con base en datos del **Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)**, en marzo de 2014 había 6.127.053 asalariados formales en el sector privado.

Diez años más tarde, en marzo de 2024 (último dato disponible) el número asciende a 6.307.654. De ahí se desprende la mencionada diferencia de 180.601 empleados generados en el transcurso de la última década.

Utilizando la clasificación de la Subsecretaría de Estudios y Estadísticas Laborales se podría dividir el mercado laboral en dos. Si se analizan los datos por rama de actividad, se encuentra que hubo quince sectores que en realidad no generaron ni un

⁹³ <https://www.infobae.com/economia/2024/06/17/quince-actividades-economicas-llevan-una-decada-sin-generar-empleo/>



sólo empleo de punta a punta en los últimos diez años. De acuerdo a los guarismos oficiales, entre todos perdieron 200.165 puestos de trabajo en el período analizado.

Medido en cantidad de personas, el sector que más asalariados perdió en la última década es el de **“Textiles, confecciones, cuero y calzado”**, que pasó de 153.761 trabajadores en 2014 a 117.697 en 2024, lo que marcó una reducción 30.064 puestos de trabajo y una caída del 23,5 por ciento.

En segundo lugar se encuentra la **Construcción**, que cayó de 417.428 a 381.446 empleos (35.982 menos), lo que representó una caída del 8,6 por ciento, aunque este rubro en sí se ve muy afectado por el reciente freno a la obra pública.

De hecho, hasta hace algunos meses la cantidad de empleo formal en ese sector batía récords.

El podio se completa con el rubro de **“Otras manufacturas”**, que decreció en 26.240 puestos de trabajo (cedió de 135.804 a 109.564 empleos asalariados).

Se destacó también la pérdida de puestos de trabajo de las **“Actividades inmobiliarias y de alquiler”** (-20.439 trabajadores), de **Comunicaciones** (-13.406) y del rubro de **“Automotores y neumáticos”** (-11.166), siempre hablando de lo ocurrido en la última década.

Se suman a la lista de caídas la **“Industria química y petroquímica”** (-10.844 asalariados), las actividades **Agropecuarias** (-10.222), los **Servicios financieros** y los **Servicios culturales** (-7.628). Tampoco pudieron sumar empleo los sectores de **“Madera y papel”**, (-6.308), **Transportes** (-6.000), **“Otros servicios y empresas”** (-3.725), **Metalmeccánica** (-2.586) y **“Servicios técnicos y/o profesionales a empresas”** (-913).

Es decir, en actividades (salvo las agropecuarias) que podrían darse en entornos urbanos, el mercado laboral no genera puestos de trabajo.



Objetivamente, nuestro país tiene cuatro grandes urbes que concentran casi el total de los puertos de salida de nuestros productos de exportación, y en esos entornos urbanos se concentra la mayor cantidad de personas del país.

Como es obvio, en un entorno urbano algunas actividades no están disponibles, por lo que tiende a crecer el comercio menor, en algunos casos afortunados, el turismo, enormes cantidades de ocupaciones dependientes o independientes ligadas a los servicios, mucha gastronomía, actividades culturales, todas actividades que requieren por lo general baja o media calificación y una altísima rotación.

Ese mercado laboral se encuentra por lo general con un bajo índice de productividad que se agrava por cuanto es desalentada la exportación de servicios, la integración del empleo independiente con el mundo, y por la maraña de regulaciones propias del triple sistema institucional en espacios geográficos reducidos como por ejemplo el AMBA, también se ven afectadas tanto el comercio interno como el exterior, como la logística y el transporte.

Al mercado de trabajo que tenemos como sociedad le aportamos un bajo índice de capital humano, entendiendo por tal la aportación de la salud y la educación a los niños que el día de mañana ingresarán al mercado de trabajo.

Si bien Argentina conserva números envidiables respecto a otras naciones hermanas, particularmente del Caribe o de América Central, ha ido descendiendo en la calidad de sus prestaciones a los ciudadanos por causas muy variadas entre las cuales hemos señalado a lo largo del trabajo algunas de ellas: la falta de diálogo entre la escuela y el mundo del trabajo, la provincialización abrupta de la salud y de la educación formal en la década de los 90, y la rigidez del sistema formal educativo que está causando un verdadero páramo de deserción escolar directa, o bien, de alumnos cuya comprensión de los contenidos pedagógicos es deficiente.



El nexo entre la educación y el trabajo no existe prácticamente, por efecto de esas circunstancias antes apuntadas y por el juego de normas y jurisprudencias que resolviendo casos individuales han terminado por afectar al conjunto.

En el mismo sentido, el impacto de la disrupción digital con sus distintas oleadas, la última de las cuales, es la IA generativa, y de una eventual descarbonización de la economía planetaria tampoco son en principio variables que haya que desatender.

Naturalmente, todo este cuadro tiene un impacto sobre el mercado laboral que crece por el lado del trabajo independiente, registrado y no registrado, y muy poco por el trabajo dependiente, incluso cuando éste también contiene personas registradas y no registradas.

Por añadidura, podemos mencionar que el empleo público ha ido creciendo particularmente en el rubro provincial y municipal, superando en algunos distritos al empleo privado, lo cual es insólito y grave.

Parte de ese empleo público es capacitado, obtiene buenos ingresos, pero hay ejemplos (sobre todo en el AMBA) de municipios con salarios por debajo del salario mínimo vital y móvil, lo que a todas luces, nos alumbró la realidad de que no son empleos reales sino quizá, formas de contención.

Al mercado laboral le faltan trabajadores, y esto habría que preguntarse por qué sucede, y al mismo tiempo si estamos midiendo bien con las estadísticas oficiales que tenemos.

Estas nos arrojan que hay una gran masa de ciudadanos “indisponibles” para el mercado de trabajo, que mueve a duda. Por otro lado, aunque tomáramos como perfectos los guarismos que tenemos, la evidencia de que se subvalora la informalidad quedó patente con el IFE 1, cuando se previó la medida para 4 millones de personas (siguiendo las estadísticas) y resultó que se presentaron 11 millones de argentinos a requerir la ayuda.



Además de todas estas cuestiones, como bien lo sabe el Señor Director Ejecutivo de la ANSES, la dispersión de normas previsionales, y los distintos regímenes especiales, no solo jubilatorios sino de asignaciones familiares, y el creciente número de pensiones no contributivas y planes sociales (tendencia mundial) nos arrojan como resultado un sistema de seguridad social con complejidades y desafíos.

Hemos visto también en el capítulo específico algunas conclusiones que provienen de la estructura poblacional de la Región que apuntan a otro de los grandes desafíos que tenemos, particularmente nos interesa señalar que en lo concerniente al empleo joven, registramos una alta tasa de desempleo (mayor a la media de la sociedad) con afectación especial de mujeres jóvenes, y que además en este rubro de edad el problema del empleo coexiste con el de la falta de nexo entre el mundo educativo formal y el mundo del trabajo.

Pensamos que siendo así, existe la posibilidad de estudiar la posibilidad de que en Argentina, una vez estabilizada la inflación, pueda crearse una versión nacional de los minijobs producto de la reforma laboral alemana de principios de siglo.

Por otro lado hemos visto en el capítulo correspondiente como funciona el Fondo de Cese principalmente en la experiencia austríaca, y vista la reciente sanción de la reforma laboral contenida en la ley bases, futuros estudios de OISS podrían profundizar en cómo podría funcionar en Argentina, principalmente en fondos de cese para las actividades de alta rotación y de baja calificación, constituyendo una herramienta sólida para garantizar derechos de los trabajadores al mismo tiempo que se da un uso financiero que ayude al alicaído mercado de capitales argentino..

En ese sentido, en futuros trabajos podríamos explorar en conjunto con las autoridades de ANSES la chance de que ésta actúe como una suerte de veedor o administrador de dichos fondos de cese, tendiendo a la convergencia entre las administraciones de trabajo y las de seguridad social, con el modelo de la Agencia Federal de Empleo de Alemania.



En este sentido, futuros trabajos de OISS podrían hacer foco profundizado en las experiencias comparadas.

Queremos llamar la atención aquí a que pese a que finalmente se retiró el capítulo de seguridad social de la ley bases para facilitar su sanción, la intención y necesidad de discutir una reforma amplia de nuestros sistemas de seguridad social está vigente.

Vimos por hechos que son de público conocimiento y también, por la experiencia de las batallas comunicacionales que hemos reseñado tanto en el informe presentado en los primeros días de junio sobre reformas laborales de los últimos veinte años, como las reseñadas en el presente, que una adecuada comprensión del componente comunicacional es esencial al éxito de las reformas que se intente.

Sentado, esto a partir de estas conclusiones, de las que colocamos en el informe anterior, y del contenido de ambos informes que como queda dicho deben leerse en conjunto, es que proponemos un proceso de mayores estudios de la OISS en orden a profundizar los vínculos que nos unen y realizar un trabajo técnico que pueda servir de colaboración a la alta función que tiene asignado el Señor Director Ejecutivo, aprovechando la oportunidad para saludarlo muy atte.