



**INFORME SOBRE DINÁMICAS
POBLACIONALES, PREVISIONES
ECONÓMICAS Y SEGURIDAD SOCIAL.**



CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN GENERAL . ONU Y POBLACIÓN A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI. POSTURA DE OTROS ORGANISMOS, CEPAL, AISS, FMI, BANCO MUNDIAL Y BID.....	6
CAPÍTULO II DINÁMICAS POBLACIONALES, Y SEGURIDAD SOCIAL. EL IMPACTO DEL COVID EN LA POBLACIÓN LATINOAMERICANA. ANÁLISIS REGIONAL DE LA MIGRACIÓN SEGÚN OISS.....	52
CAPÍTULO III. ENTENDIENDO LA INFORMALIDAD, EL EMPLEO INDEPENDIENTE, EL AHORRO PREVISIONAL, LA ECONOMÍA DEL CUIDADO Y LOS SISTEMAS DE SALUD..	119
CAPÍTULO IV EL IMPACTO COVID SOBRE LAS PENSIONES.....	179
CAPÍTULO V CONCLUSIONES. POBLACIÓN Y LA VISIÓN HOLÍSTICA SOBRE EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS. CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS Y PACTOS FISCALES PARA LA SOSTENIBILIDAD..	199



Buenos Aires, 4 de julio de 2024.

**AL SEÑOR DIRECTOR EJECUTIVO
DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
LIC MARIANO DE LOS HEROS.
S/D**

Tenemos el agrado de dirigirnos a Ud para presentar el tercer informe comprometido dando cumplimiento total a la Nota NO-2024-47981968-ANSES-SG-ANSES, en donde en particular se nos pide un informe sobre dinámicas poblacionales y previsiones económicas que podrían afectar el mercado de trabajo, y por ende incidir sobre los sistemas de seguridad social.

Tal como ocurrió con los dos informes anteriores, éste ha sido preparado para leer en conjunto con los ya presentados sobre reformas laborales y de la seguridad social, en este caso, alumbrando las mismas cuestiones con un enfoque que hace mayor énfasis en las cuestiones poblacionales y económicas (incluso las de economía política de las reformas) que más pueden incidir sobre nuestros sistemas de seguridad social.

Puede decirse que así completamos un panorama que recorrerá los comienzos del siglo XXI, reseñando lo que era la postura de la ONU sobre población, sus previsiones, las recomendaciones que hacía, lo cual completaremos con la posición de otros organismos, particularmente la CEPAL, la AISS, el FMI, el Banco Mundial y el BID, y por supuesto la nuestra de OISS.

En el segundo capítulo encontrará un análisis que retoma el capítulo II del informe que presentamos sobre reformas de la Seguridad Social, donde aludimos a las principales notas poblacionales que dan a la conversación pública sobre el mercado de trabajo, sus reformas, y la seguridad social propia de los países latinoamericanos. En esta entrega le agregaremos un tema poblacional que para



OISS es importante, en base a documentos propios sobre la temática, esto es, el impacto de la migración.

Luego entrando en el capítulo siguiente tratamos la espinosa cuestión de la informalidad, iluminando el costado de su relación con el empleo independiente, un complejo mundo que engloba desde la economía de subsistencia hasta profesionales de altísimos ingresos.

En esta parte del informe observaremos con mayor detalle que en los informes anteriores lo que entendemos que es una dificultad que poseen nuestras estadísticas oficiales para medir bien qué significa indisponibilidad para el mercado de trabajo, particularmente tratado en relación al envejecimiento de la población, y su consiguiente necesidad de cuidados y de mayores prestaciones del sistema de salud. Hacia el final del capítulo plantearemos qué posibilidades ofrece la economía del cuidado en relación a la generación de empleos, y haremos una breve referencia a los sistemas previsionales como ahorro de las personas.

El siguiente capítulo lo dedicaremos al impacto del COVID sobre jubilaciones y pensiones, pues si bien una pandemia no es una nota poblacional clásicamente concebida, es evidente que en su naturaleza de crisis de oferta y demanda al mismo tiempo en el mercado de trabajo, y en su faz de habernos demostrado cuál es la verdadera configuración y funcionamiento de nuestros mercados laborales y de la seguridad social, conviene analizar algunos de sus efectos de largo plazo.

Finalmente, en el capítulo de conclusiones, vamos a intentar describir un costado que no siempre es tenido en cuenta en la conversación pública, pero que para OISS es el enfoque correcto.

Nos referimos al enfoque holístico que debería primar al analizar los diagnósticos y recomendaciones de reformas que nuestros sistemas de seguridad social necesitan, entendiendo por tales a la intrínseca vinculación entre notas poblacionales, el sistema previsional, los sistemas de salud y la necesidad de cuidados que giran en torno al funcionamiento de los mercados laborales en donde aquéllos están insertos.



Dentro de las conclusiones hallará también referencias que completan las de los dos informes anteriores en cuanto a la economía política de las reformas, reforzando la necesidad de una extensa construcción de consensos y de pactos fiscales para la sostenibilidad de nuestros sistemas de la seguridad social.

En este punto haremos énfasis por cuanto entendemos que tanto en el caso chileno de las reformas del final de la primera década del siglo, como en el uruguayo de reciente sanción ha sido la clave del éxito, sobre todo en sistemas que por estructura institucional constitucional suele causar que los parlamentos no tengan grandes mayorías que acompañen al Poder Ejecutivo de las naciones de la Región cuando se trata de discutir temas como la seguridad social que necesitan salir de la batalla ideológica para debatir ideas con la mayor responsabilidad.

Tal como hemos señalado anteriormente, hemos dividido en tres los informes para facilitar la lectura profundizada de cada temática, pero éste, y los informes anteriores sobre reformas laborales y de la seguridad social, han sido concebidos como un solo cuerpo lógico, cuya lectura integrativa pretende no sólo satisfacer el requerimiento de vuestra nota NO-2024-47981968-ANSES-SG-ANSES, sino también ir identificando en conjunto con la Institución que UD tan dignamente dirige, cuáles pueden ser los siguientes pasos de una cooperación que entendemos fructífera para ambas partes.

En tal sentido, aguardamos conocer vuestras impresiones sobre las temáticas desarrolladas en este informe y los dos anteriores, a fin de avanzar hacia los campos que permitan fortalecer vuestra labor con nuestra asistencia técnica como Organismo Internacional especializado.

Aprovechamos la oportunidad para saludarlo muy atte.



CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN GENERAL. ONU Y POBLACIÓN A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI. POSTURA DE OTROS ORGANISMOS, CEPAL, AISS, FMI, BANCO MUNDIAL Y BID.

Parece claro que existe un consenso acerca de que las dinámicas de población —crecimiento y decrecimiento, cambios en las estructuras de edades, urbanización, migración y cambio en los hogares y estructuras familiares— influyen en las oportunidades para el desarrollo humano, y que estas categorías están a la vez moldeadas por las decisiones que las personas toman y son esenciales para la planificación del crecimiento económico y social, así como para el desarrollo sostenible, en sus tres pilares: social, económico y ambiental.

En este capítulo introductorio veremos la posición de la ONU desde principios de siglo, luego revisaremos la actualidad de las preocupaciones de su organismo sanitario, la Organización Mundial de la Salud, y reseñamos las principales posiciones del Banco Mundial y el FMI, ambos de ese mismo sistema.

Del mismo modo tendremos una especial mención a las posturas de la AISS, y en la recapitulación de esta introducción haremos algunas menciones a las posturas de nuestro Organismo, la OISS.

La ONU y la población al comienzo del siglo XXI. El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002.

El Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, aprobado en la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento celebrada en Viena, ha orientado el pensamiento y la actuación en materia de envejecimiento durante los últimos 20 años del siglo XX, implementando iniciativas y políticas de crucial importancia.

Las cuestiones relacionadas con los derechos humanos de las personas mayores se abordaron en la formulación, en 1991, de los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad, los cuales proporcionaron directrices en las esferas

de la independencia, la participación, los cuidados, la realización personal y la dignidad.¹

En el siglo XX para la ONU se produjo una revolución en la longevidad y así lo expresó en distintos documentos en cuanto sostuvo que la esperanza de vida media al nacer ha aumentado 20 años desde 1950, alcanzando ahora los 66 años, y se prevé que para 2050 aumente 10 años más.

Este logro demográfico y el rápido crecimiento de la población en la primera mitad del siglo XXI indicaban a las Naciones Unidas que el número de personas mayores de 60 años, que era de aproximadamente 600 millones en el año 2000, llegaría a casi 2.000 millones en 2050.

Además, se proyectaba que la proporción global de la población definida como personas de edad aumentará del 10% en 1998 al 15% en 2025.

Este incremento se pensaba que sería más significativo y rápido en los países en desarrollo, donde se espera que la población de edad se cuadruple en los próximos 50 años.

En efecto, en aquellos años la ONU entendía que en Asia y América Latina, la proporción del grupo clasificado como personas de edad aumentaría del 8% al 15% entre 1998 y 2025, mientras que en África se preveía que esa proporción aumentara solo del 5% al 6% durante ese período, duplicándose para el año 2050.

En África subsahariana, donde se seguía luchando contra la que se caracterizaba como “pandemia del VIH/SIDA” y las dificultades económicas y sociales, el porcentaje se estimaba que llegaría a la mitad de ese nivel.

Mientras que para Europa y América del Norte, la ONU proyectaba entre 1998 y 2025, que la proporción de la población clasificada como personas de edad aumentaría del 20% al 28% y del 16% al 26%, respectivamente.

¹ <https://www.un.org/es/global-issues/ageing>

Una transformación demográfica mundial de esta magnitud era obvio que tendría profundas repercusiones en todos los aspectos de la vida individual, comunitaria, nacional e internacional.

Se pensaba hacia principios de siglo que la notable transición demográfica en curso haría que, para mediados de siglo, los porcentajes de la población mundial correspondientes a personas mayores y jóvenes fueran equivalentes.

Bastante de esas predicciones resultó cierto. En particular las que se dirigieron a establecer que el porcentaje de personas de 60 años y más en todo el mundo se duplicaría entre el año 2000 y 2050, pasando del 10% al 21%.

En contraste a esos guarismos, se proyectaba que el porcentaje de niños se reduciría en un tercio, pasando del 30% al 21%.

En algunos países desarrollados y en economías en transición, el número de personas mayores ya superaba a comienzos de siglo al de los niños,² y las tasas de natalidad han caído por debajo del nivel de reemplazo. Efectivamente hoy se sabe que en algunos países desarrollados, para el año 2050, el número de personas mayores será más del doble que el de los niños.

Se esperaba por aquellos años que en los países desarrollados el promedio de 71 hombres por cada 100 mujeres aumente a 78. En las regiones menos desarrolladas, las mujeres mayores no superan en número a los hombres mayores en la misma medida que en las regiones desarrolladas, ya que las diferencias de género en cuanto a esperanza de vida suelen ser menores.

Bajo estos guarismos se ubicaba un pronóstico principal de la ONU, que aludía a que el envejecimiento de la población se convertiría en una cuestión de primordial

² un caso paradigmático era el de Japón

importancia en los países en desarrollo, los cuales se esperaba que envejecieran rápidamente en la primera mitad del siglo XXI.

Para 2050, se proyectaba que el porcentaje de personas mayores aumentara del 8% al 19%, mientras que el de niños descendiera del 33% al 22%.

Estas predicciones sobre un cambio demográfico de semejante calidad planteaba un desafío significativo en términos de recursos y como veremos a lo largo de este informe, lo sigue planteando.

Aunque los países desarrollados han envejecido gradualmente, enfrentan problemas relacionados con la relación entre envejecimiento, desempleo y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

En contraste, los países en desarrollo enfrentan el desafío de gestionar simultáneamente el desarrollo económico y el envejecimiento de la población.

Los países desarrollados y los países en desarrollo presentaban otras diferencias demográficas significativas hacia comienzos del siglo XXI.

Se pensaba que mientras que en los países desarrollados la gran mayoría de las personas mayores residía en áreas urbanas, en los países en desarrollo la mayoría de las personas mayores vivía en zonas rurales. Este diagnóstico ha ido sufriendo algunos cambios ya que se ha visto un proceso de flujo de los entornos rurales hacia las grandes ciudades, no obstante sigue siendo relevante en el promedio.

Las proyecciones demográficas indicaban que para el año 2025, el 82% de la población de los países desarrollados viviría en zonas urbanas, mientras que menos de la mitad de la población de los países en desarrollo lo haría ³.

³ hoy esos pronósticos han cambiado levemente, véase guarismos en https://www.un.org/es/desa/world-urbanization-prospects-2014#:~:text=Calendario*,M%C3%A1s%20de%20la%20mitad%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20vive%20en%20C%C3%A1reas,la%20ONU%20difundido%20este%20jueves.



En los países en desarrollo, hay una mayor proporción de personas mayores en las zonas rurales que en las urbanas. Aunque es necesario continuar investigando la relación entre envejecimiento y urbanización, las tendencias indican que en el futuro habrá una mayor población de personas mayores en las zonas rurales de muchos países en desarrollo.

Existen también diferencias significativas entre los países desarrollados y los países en desarrollo en cuanto a los tipos de hogares en que viven las personas mayores. En los países en desarrollo, una gran proporción de las personas mayores reside en hogares multigeneracionales. Estas diferencias implican que las políticas deben ser distintas en los países en desarrollo y en los desarrollados.

El grupo de personas mayores que crece más rápidamente es el de los más ancianos, es decir, aquellos que tienen 80 años o más. En el año 2000, su número alcanzaba los 70 millones, y se proyectaba que en los siguientes 50 años esa cifra aumentara más de cinco veces.

Las mujeres mayores superaban hacia fines del siglo XX en número a los hombres mayores, y esta diferencia se incrementaba con la edad.

No era extraño entonces que se hiciera hincapié en que la formulación de políticas sobre la situación de las mujeres mayores debiera ser una prioridad en todas partes y en tal caso la ONU aconsejara “Reconocer los efectos diferenciales del envejecimiento en mujeres y hombres es esencial para lograr la plena igualdad de género y para formular medidas eficaces y eficientes para abordar este problema. Por consiguiente, es crucial integrar una perspectiva de género en todas las políticas, programas y leyes.”

Desde esos primeros años del siglo XXI la ONU ha venido sosteniendo que es “indispensable integrar el proceso del envejecimiento global, que está en constante evolución, en el marco más amplio del desarrollo”.



En ese marco aconsejaba que “Las políticas sobre el envejecimiento deben ser examinadas cuidadosamente desde una perspectiva de desarrollo que considere la mayor longevidad y con una visión que abarque toda la sociedad, tomando en cuenta las recientes iniciativas mundiales y los principios orientadores establecidos en importantes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas.”

Así llegamos al Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, 2002, que es un documento que exige cambios en las actitudes, las políticas y las prácticas a todos los niveles y en todos los sectores, para que puedan concretarse las enormes posibilidades que brinda el envejecimiento en el siglo XXI.

Muchas personas mayores envejecen con seguridad y dignidad y también potencian su capacidad para participar en el contexto de sus familias y comunidades. El objetivo del Plan de Acción Internacional consistía “en garantizar que en todas partes la población pueda envejecer con seguridad y dignidad y que las personas mayores puedan continuar participando en sus respectivas sociedades como ciudadanos con plenos derechos. Sin dejar de reconocer que los cimientos de una vejez sana y enriquecedora se establecen en una etapa temprana de la vida, el propósito del Plan es ofrecer una herramienta práctica para ayudar a los responsables de la formulación de políticas a considerar las prioridades básicas asociadas con el envejecimiento de los individuos y las poblaciones.”

Por este documento signado en Madrid, se reconocen las características comunes del envejecimiento y los problemas que presenta, y se formulan recomendaciones concretas adaptables a las diversas circunstancias de cada país. En el Plan se toman en cuenta las diferentes etapas del desarrollo y las transiciones que están ocurriendo en diversas regiones, así como la interdependencia de todos los países en la presente era de globalización.

El concepto de una sociedad para todas las edades, formulado como tema del Año Internacional de las Personas de Edad celebrado en 1999, abarcaba cuatro dimensiones: el desarrollo individual a lo largo de toda la vida; las relaciones

multigeneracionales; la interrelación entre el envejecimiento de la población y el desarrollo; y la situación de las personas mayores.

Puede decirse que el Año Internacional contribuyó a promover la conciencia sobre estos temas, así como la investigación y la acción en materia de políticas en todo el mundo, incluyendo los esfuerzos por incorporar las cuestiones relacionadas con el envejecimiento a las actividades de todos los sectores y promover oportunidades relativas a todas las etapas de la vida.

En las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, los períodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea General y los procesos de seguimiento y revisión se han establecido metas, objetivos y compromisos a todos los niveles con el fin de mejorar las condiciones económicas y sociales de la humanidad.

Esto establece el contexto en el que deben situarse las contribuciones e inquietudes específicas de las personas mayores. Implementar estas disposiciones permitiría a las personas mayores contribuir plenamente al desarrollo y beneficiarse de él en condiciones de igualdad.

En todo el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, 2002 se plantean varios temas centrales que están vinculados a esas metas, objetivos y compromisos, entre ellos:⁴

- a) La plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;
- b) El envejecimiento en condiciones de seguridad, lo que entraña reafirmar el objetivo de la eliminación de la pobreza en la vejez sobre la base de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad;
- c) La habilitación de las personas de edad para que participen plena y eficazmente en la vida económica, política y social de sus sociedades, incluso mediante trabajo remunerado o voluntario;



- d) Las oportunidades de desarrollo, realización personal y bienestar del individuo en todo el curso de su vida, incluso a una edad avanzada, por ejemplo, mediante la posibilidad de acceso al aprendizaje durante toda la vida y la participación en la comunidad, al tiempo que se reconoce que las personas de edad no constituyen un grupo homogéneo;
- e) La garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, así como de sus derechos civiles y políticos, y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación contra las personas de edad;
- f) El compromiso de reafirmar la igualdad de los sexos en las personas de edad, entre otras cosas, mediante la eliminación de la discriminación por motivos de sexo;
- g) El reconocimiento de la importancia decisiva que tienen para el desarrollo social las familias y la interdependencia, la solidaridad y la reciprocidad entre las generaciones;
- h) La atención de la salud, el apoyo y la protección social de las personas de edad, incluidos los cuidados de la salud preventivos y de rehabilitación;
- i) La promoción de una asociación entre el gobierno, a todos sus niveles, la sociedad civil, el sector privado y las propias personas de edad en el proceso de transformar el Plan de Acción en medidas prácticas;
- j) La utilización de las investigaciones y los conocimientos científicos y el aprovechamiento del potencial de la tecnología para considerar, entre otras cosas las consecuencias individuales, sociales y sanitarias del envejecimiento, en particular en los países en desarrollo;
- k) El reconocimiento de la situación de las personas de edad pertenecientes a poblaciones indígenas, sus circunstancias singulares y la necesidad de encontrar medios de que tengan una voz eficaz en las decisiones que les afectan directamente.

Las recomendaciones para la adopción de medidas se organizan según tres orientaciones prioritarias: las personas mayores y el desarrollo; fomentar la salud y el bienestar durante toda la vida; y crear entornos propicios y favorables.

El grado de seguridad que disfruten las personas mayores en sus vidas depende significativamente de los progresos que se hagan en estas tres direcciones. Las

orientaciones prioritarias tienen por objetivo guiar la formulación y aplicación de políticas hacia el objetivo concreto de una adaptación exitosa a un mundo que envejece, en el que el éxito se mida en función del mejoramiento de la calidad de vida de las personas mayores y de la sostenibilidad de los diversos sistemas, tanto estructurados como no estructurados, que fundamentan el bienestar a lo largo de toda la vida.

Las recomendaciones en la adopción de medidas⁵

Si bien las recomendaciones del Plan se alineaban con lo que fueron los Objetivos del Milenio, luego transformados en los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, algunos de ellos tienen plena vigencia.

A efectos de mantener una brevedad y eficacia en la lectura, ya que más adelante iremos detallando las expresiones más actuales, una recapitulación de los contenidos de la posición de la ONU en aquel plan refiere a que para la Organización la participación activa de las personas mayores en la sociedad y el desarrollo es fundamental para asegurar su integración y empoderamiento continuo.

También indicaba que factores como la migración, urbanización y falta de acceso a tecnologías pueden marginar a las personas mayores, alejándolas del desarrollo económico y social.

Para beneficiar a toda la sociedad, la postura del Plan se basaba en que es esencial implementar políticas que aseguren una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico. Los responsables de formular políticas deben ajustar sus estrategias para considerar el envejecimiento de la fuerza laboral, mejorar la productividad y garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

Una sociedad inclusiva debe ofrecer oportunidades a las personas mayores para seguir contribuyendo. Las contribuciones sociales y económicas van más allá del

⁵ <https://www.un.org/es/conferences/ageing/madrid2002>



trabajo remunerado e incluyen roles en familia, comunidad, cuidados familiares, trabajo productivo y actividades voluntarias.

La participación en actividades sociales, culturales y deportivas también es vital para el bienestar personal. Las organizaciones facilitan esta participación promoviendo interacciones intergeneracionales.

Las personas mayores deben tener oportunidades laborales mientras lo deseen. Sin embargo, el desempleo y subempleo suelen impedirlo debido a rigideces en los mercados laborales.

En muchos países desarrollados hay escasez de mano de obra debido al aumento en la esperanza de vida y disminución en la natalidad. Es necesario implementar políticas que amplíen las oportunidades laborales para las personas mayores mediante modalidades flexibles e inclusivas.

Las mujeres mayores enfrentan desafíos específicos como salarios bajos e interrupciones profesionales por responsabilidades familiares. Se necesitan políticas favorables para abordar estas dificultades.

El éxodo rural ha dejado muchas áreas rurales sin apoyo familiar o recursos financieros limitados para las personas mayores que permanecen allí. Además, tanto en áreas rurales como urbanas se presentan problemas como falta de servicios básicos e insuficientes recursos económicos.

La solidaridad intergeneracional es fundamental para construir una sociedad inclusiva donde todas las edades sean valoradas. La cohesión social se basa tanto en sistemas estructurados como no estructurados que promueven el apoyo mutuo entre generaciones.

El Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento tiene como objetivo principal erradicar la pobreza entre las personas mayores. Las mujeres mayores y



Las personas con discapacidades son especialmente vulnerables a la pobreza y se necesitan medidas específicas para abordar esta situación.

Las medidas de seguridad de ingresos y protección social son esenciales para garantizar un adecuado nivel de vida en la vejez. Sin embargo, en muchos países no se incluye a las personas mayores en programas de protección social, lo que aumenta su vulnerabilidad económica.

Es crucial promover un entorno favorable para el envejecimiento, donde las personas mayores sean valoradas por su experiencia y contribuciones a la sociedad. Es importante destacar una imagen positiva del envejecimiento y contrarrestar los estereotipos negativos.

Para mejorar el bienestar en la vejez, es necesario promover una buena salud a lo largo de toda la vida, brindando acceso equitativo a servicios de atención médica preventiva, curativa y rehabilitación. También se deben fortalecer los servicios sociales para garantizar un cuidado adecuado.

En resumidas cuentas, la postura de la ONU a principios del siglo XXI, cuando el envejecimiento dejó de ser patrimonio de un país y se vio que avanzaba como un fenómeno global comenzó a girar detrás de la idea de que es fundamental asegurar la participación activa e inclusiva de las personas mayores en la sociedad y el desarrollo.

Esto implica implementar políticas que garanticen una distribución equitativa de los beneficios económicos, fomentar oportunidades laborales inclusivas y eliminar barreras que impidan su plena participación.

También se centró en el concepto de que se deben abordar desafíos específicos como el éxodo rural, migración internacional y discriminación basada en género.

Además, basó varias de sus recomendaciones en la hipótesis de que es necesario erradicar la pobreza entre las personas mayores mediante medidas adecuadas de



protección social y en promover una imagen positiva del envejecimiento y garantizar acceso equitativo a servicios de atención médica como aspectos fundamentales para mejorar el bienestar en la vejez.

La Organización Mundial de la Salud

Para este organismo especializado de la ONU, entre 2015 y 2050, el porcentaje de los habitantes del planeta mayores de 60 años casi se duplicará, pasando del 12% al 22%.

Esto implica que globalmente el número de personas de 60 años o más superó al de niños menores de cinco años.

Según estas previsiones en 2050, el 80% de las personas mayores vivirá en países de ingresos bajos y medianos. Asimismo, el ritmo de envejecimiento de la población es mucho más rápido que en el pasado.

De esta manera, todos los países se enfrentan a retos importantes para garantizar que sus sistemas de salud y de asistencia social estén preparados para afrontar ese cambio demográfico.

Dentro de lo que concibe como un panorama general, la Agencia sanitaria entiende que “En todo el mundo, las personas viven más tiempo que antes. Hoy la mayor parte de la población tiene una esperanza de vida igual o superior a los 60 años. Todos los países del mundo están experimentando un incremento tanto de la cantidad como de la proporción de personas mayores en la población.”⁶

En 2030, según sus pronósticos, “una de cada seis personas en el mundo tendrá 60 años o más. En ese momento, el grupo de población de 60 años o más habrá subido de 1000 millones en 2020 a 1400 millones. En 2050, la población mundial de personas de 60 años o más se habrá duplicado (2100 millones). Se prevé que el

⁶ <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>



número de personas de 80 años o más se triplique entre 2020 y 2050, hasta alcanzar los 426 millones.”⁷

Este cambio en la distribución de la población de los países hacia edades más avanzadas —lo que se conoce como envejecimiento de la población— empezó según la OMS en los países de ingresos altos (en el Japón, por ejemplo, el 30% de la población ya tiene más de 60 años), pero los cambios más importantes se están viendo actualmente en los países de ingresos bajos y medianos. En 2050, dos tercios de la población mundial de más de 60 años vivirá “en países de ingresos bajos y medianos.”

Entre esos países, obviamente, se encuentra nuestra Región.

La OMS postula que para comprender el envejecimiento, debemos partir desde un punto de vista biológico: “el envejecimiento sería el resultado de la acumulación de una gran variedad de daños moleculares y celulares a lo largo del tiempo, lo que lleva a un descenso gradual de las capacidades físicas y mentales, a un mayor riesgo de enfermedad y, en última instancia, a la muerte.”⁸

Sin embargo, la propia OMS reconoce que estos cambios no son lineales ni uniformes, y su vinculación con la edad de una persona en años es más bien relativa. La diversidad que se aprecia en la vejez no es una cuestión de azar. Más allá de los cambios biológicos, el envejecimiento suele estar asociado a otras transiciones vitales, como la jubilación, el traslado a viviendas más apropiadas y el fallecimiento de amigos y parejas, es decir la dimensión social del envejecimiento cuyo estudio se está realizando en forma profunda en distintos países.⁹

Entre las afecciones más comunes de la vejez la OMS identifica “la pérdida de audición, las cataratas y los errores de refracción, los dolores de espalda y cuello, la

⁷ <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>

⁸ <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>

⁹ vease <https://unlp.edu.ar/wp-content/uploads/71/33771/17601fafa60844dda1071202dc68fe99.pdf> y también <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46730-dimensiones-envejecimiento-derechos-personas-mayores-america-latina-caribe>

osteoartritis, las neumopatías obstructivas crónicas, la diabetes, la depresión y la demencia. A medida que se envejece aumenta la probabilidad de experimentar varias afecciones al mismo tiempo. La vejez se caracteriza también por la aparición de varios estados de salud complejos que se conocen habitualmente por el nombre de síndromes geriátricos.”

Sin embargo, para esta Agencia sanitaria “La ampliación de la esperanza de vida ofrece oportunidades, no solo para las personas mayores y sus familias, sino también para las sociedades en su conjunto.”

Así opinan que “En esos años de vida adicionales se pueden emprender nuevas actividades, como continuar los estudios, iniciar una nueva profesión o retomar antiguas aficiones. Por otro lado, las personas mayores contribuyen de muchos modos a sus familias y comunidades. No obstante, el alcance de esas oportunidades y contribuciones depende en gran medida de un factor: la salud.”¹⁰

La evidencia que maneja la OMS “indica que la proporción de la vida que se disfruta en buena salud se ha mantenido prácticamente constante, lo que implica que los años adicionales están marcados por la mala salud. Cuando las personas pueden vivir esos años adicionales de vida con buena salud y en un entorno propicio, su capacidad para hacer lo que más valoran apenas se distingue de la que tiene una persona más joven. En cambio, si estos años adicionales están dominados por el declive de la capacidad física y mental, las implicaciones para las personas mayores y para la sociedad se vuelven más negativas.”

Aunque algunas de las variaciones en la salud de las personas mayores “se deben a la genética, los factores que más influyen tienen que ver con el entorno físico y social, en particular la vivienda, el vecindario y la comunidad, así como características personales como el sexo, la etnia o el nivel socioeconómico.” sostiene la OMS.

¹⁰ <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>

Bajo ese carril de ideas plantean sus especialistas que el entorno en el que se vive durante la niñez —o incluso en la fase embrionaria—, en combinación con las características personales, tiene efectos a largo plazo sobre el envejecimiento. Así lo han sostenido distintos gobiernos de la región para diseñar sus políticas sociales.¹¹

De tal modo, para la OMS hay que prestar atención a que “Los entornos físicos y sociales pueden afectar a la salud de forma directa o a través de la creación de barreras o incentivos que inciden en las oportunidades, las decisiones y los hábitos relacionados con la salud. Mantener hábitos saludables a lo largo de la vida, en particular seguir una dieta equilibrada, realizar actividad física con regularidad y abstenerse de consumir tabaco, contribuye a reducir el riesgo de enfermedades no transmisibles, mejorar la capacidad física y mental y retrasar la dependencia de los cuidados.”

En el rubro “Dificultades en la respuesta al envejecimiento de la población” para la OMS una principal dificultad es la atipicidad. Es decir, no hay una persona mayor «típica».

Bajo su mirada, algunos octogenarios tienen unas facultades físicas y psíquicas similares a las de muchos treintañeros. Otras personas, en cambio, sufren un deterioro considerable a edades mucho más tempranas. Una respuesta integral de salud pública debe atender las enormes diferencias que existen en las experiencias y necesidades de las personas mayores.

La diversidad que se aprecia en la vejez no es una cuestión de azar sostiene la OMS ya que para este organismo en gran medida se debe a los entornos físicos y sociales en que se encuentran las personas, puesto que ese entorno influye en sus oportunidades y sus hábitos relacionados con la salud.

¹¹ <https://www.gob.mx/difnacional/articulos/105648>



Así sostienen que “La relación que mantenemos con nuestro entorno viene determinada por características personales como la familia en la que nacimos, nuestro sexo y etnia, y eso da lugar a desigualdades en nuestra relación con la salud.”

A menudo se da por supuesto que las personas mayores “son frágiles o dependientes y que constituyen una carga para la sociedad. Los profesionales de la salud pública, así como la sociedad en general, deben hacer frente a estas y otras actitudes edadistas, ya que pueden dar lugar a situaciones de discriminación y afectar a la formulación de políticas y la creación de oportunidades para que las personas mayores disfruten de un envejecimiento saludable.”

La globalización, los avances tecnológicos (por ejemplo, en el transporte y las comunicaciones), la urbanización, la migración y los cambios en las normas de género influyen en la vida de las personas mayores de formas tanto directas como indirectas. Una respuesta de salud pública debe hacer balance de las tendencias actuales y futuras y encuadrar sus políticas en consecuencia.

A estos fenómenos, les surge una respuesta desde la Asamblea General de las Naciones Unidas que declaró el periodo 2021-2030 como la Década del Envejecimiento Saludable y pidió a la OMS que se encargara de liderar su puesta en práctica.¹²

Se trata de un proyecto de colaboración a escala mundial que pretende aunar los esfuerzos de los gobiernos, la sociedad civil, los organismos internacionales, los profesionales, el mundo académico, los medios de comunicación y el sector privado para llevar a cabo una acción concertada, catalizadora y colaborativa a lo largo de 10 años orientada a promover vidas más largas y saludables.

La Década tiene en su base la Estrategia y Plan de Acción Mundiales de la OMS sobre el Envejecimiento y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el

¹² <https://www.who.int/es/initiatives/decade-of-healthy-ageing>

Envejecimiento, y es un apoyo para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.¹³

Su objetivo es reducir las desigualdades en materia de salud y mejorar la vida de las personas mayores, sus familias y sus comunidades a través de la acción colectiva en cuatro esferas: cambiar nuestra forma de pensar, sentir y actuar en relación con la edad y el edadismo; desarrollar las comunidades de forma que se fomenten las capacidades de las personas mayores; prestar servicios de atención integrada y atención primaria de salud centrados en la persona, que respondan a las necesidades de las personas mayores; y proporcionar acceso a la atención a largo plazo a las personas mayores que la necesiten.

En su momento, los llamados objetivos del milenio alentaron las intervenciones concretas orientadas a subpoblaciones, a saber, mujeres embarazadas y niños de menos de 5 años, en vez de a toda la población.

No obstante, algunos países trataron de mejorar los indicadores invirtiendo en sus sistemas sanitarios para apoyar a toda la población, con lo que lograron un avance espectacular en la salud de todos los grupos de edad.¹⁴

Otros países se centraron en intervenciones que daban servicios de salud principalmente a las mujeres embarazadas y los niños pequeños, y registraron menos mejoras en la salud general del conjunto de la población.

Por otra parte, la carga mundial de morbilidad ha cambiado enormemente en los últimos 30 años, lo que hace más necesario centrarse en los sistemas sanitarios.

¹³ <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>

¹⁴

<https://www.un.org/es/chronicle/article/objetivo-3-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-y-un-2030-mas-saludable>



Las enfermedades no transmisibles, como los ictus, el cáncer y la diabetes, ocupan porcentajes cada vez más altos de las tasas de mortalidad y morbilidad en los países desarrollados y en desarrollo.

De hecho, el rápido crecimiento económico ha colocado a muchos países en desarrollo ante una difícil dicotomía: en las zonas más pobres y remotas, queda mucho por hacer mientras que en las ciudades más prósperas, aumentan las enfermedades como la diabetes y las cardíacas lo cual genera que se gaste más en las ciudades para enfermedades “del estilo de vida” y se descuide el gasto en salud en cuestiones básicas en los entornos más alejados de las grandes ciudades.

Esto afecta notablemente las posibilidades de las personas de mayor edad y como veremos más adelante, termina teniendo incidencia sobre los sistemas de la seguridad social.

Por ello la ONU ha elaborado un objetivo específico en su Agenda 2030, el objetivo 3, (“Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades”) afirmación con la cual nadie puede estar en contra, pero que a la vez ha recibido críticas que la propia ONU acepta, en tanto sostiene que “El aspecto más revolucionario del ODS 3 es quizá la meta de lograr la cobertura sanitaria universal, aunque se le puede achacar el hecho de ser demasiado amplio y, por tanto, difícil de lograr o medir.”¹⁵

El FMI, su postura de envejecimiento y la economía regional.

En un reciente blog del Fondo Monetario Internacional,¹⁶ los autores Gustavo Adler y Rodrigo Valdez sostienen que “la fuerza laboral de América Latina creció casi 50% en las dos décadas previas a la pandemia, lo cual contribuyó significativamente a

¹⁵

<https://www.un.org/es/chronicle/article/objetivo-3-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-y-un-2030-mas-saludable>

¹⁶

<https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2024/04/23/latin-americas-shifting-demographics-could-undercut-growth>

impulsar el crecimiento económico. Hoy, las tendencias demográficas están dando un vuelco y dejarán de ser un impulso al crecimiento en los años venideros.”

Según las previsiones que realizan estos autores , el crecimiento de América Latina registrará un promedio anual “en torno a 2% en los próximos cinco años; es decir, una cifra inferior a su promedio histórico, que de por sí fue bajo. Estas proyecciones también son considerablemente más moderadas que las de otras economías de mercados emergentes de Europa y Asia, que también se desacelerarían en los próximos años, pero que aun así lograrían una expansión anual de 3% y 6%, respectivamente.”¹⁷

Efectivamente así lo entiende el Fondo, que en su visión global asegura que la economía mundial tiene ante sí una realidad que invita a la reflexión. La tasa de crecimiento mundial —una vez eliminados los altibajos cíclicos— se ha desacelerado de manera continua desde la crisis financiera mundial de 2008-2009.

Según el Fondo si no se adoptan medidas de intervención ni se aprovechan las tecnologías emergentes, es poco probable que volvamos a ver tasas de crecimiento más altas.

Para Adler y Valdez los expertos del Fondo, “este panorama poco alentador refleja problemas de larga data relacionados con el bajo nivel de inversión y el lento aumento de la productividad. A estos se les suma ahora que las tendencias demográficas están cambiando y que el crecimiento de la fuerza laboral se enfriará.” Respecto al cambio demográfico entienden que el crecimiento de la población seguirá desacelerándose, y bajará de alrededor de 1% por año durante las dos décadas previas a la pandemia a un 0,6% por año en los próximos cinco años.

Este guarismo según ellos no es necesariamente una mala noticia en sí mismo ya que el aumento de la población no incrementa automáticamente el ingreso per

17

<https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2024/04/10/world-must-prioritize-productivity-reforms-to-revive-medium-term-growth>

cápita —el indicador más pertinente del bienestar—, dado que “aunque genera una expansión de la fuerza laboral y del producto agregado, también significa que el producto está repartido entre más personas.”

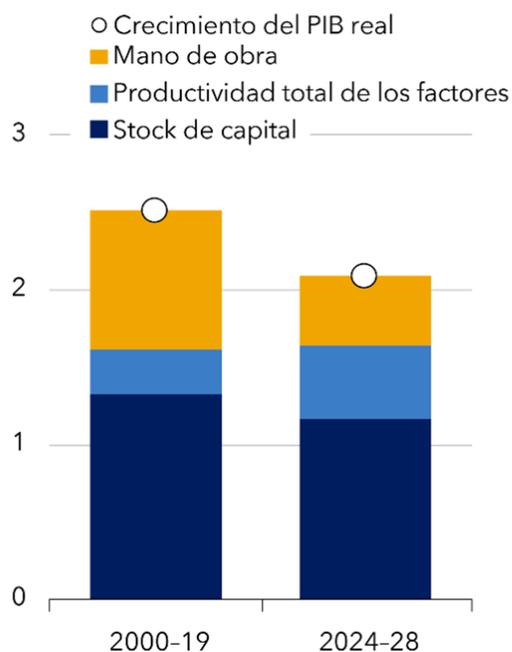
Aun así, Adler y Valdez sostienen que el crecimiento económico derivado del crecimiento demográfico puede ayudar de otras maneras; por ejemplo, aumentando los ingresos públicos para hacer frente a elevados niveles de deuda.

Motivo de debilidad

La ralentización del crecimiento de la fuerza laboral lastrará la economía latinoamericana.

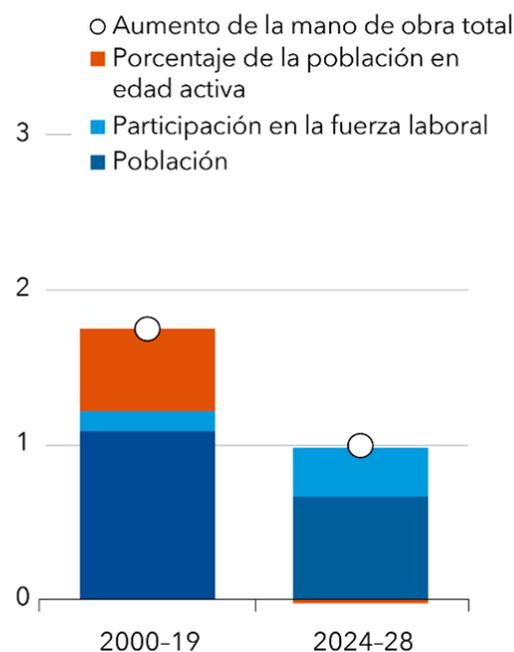
Contribuciones al crecimiento del PIB

(Variación porcentual interanual)



Contribuciones al crecimiento de la mano de obra

(Variación porcentual interanual)



Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*; base de datos Penn World Table 10.0; Banco Mundial, base de datos de estimaciones y proyecciones demográficas, y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Se presentan promedios ponderados por el PIB ajustado en función de la paridad del poder adquisitivo. Los agregados incluyen Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay.

IMF

Reproducimos el gráfico de los autores para que se entienda su concepto alrededor que “el dividendo demográfico está disminuyendo a medida que la población

envejece y que el porcentaje de población activa llega a sus máximos, y eso significa que la proporción de la población capaz de generar ingresos dejará de crecer. Se trata de un cambio importante: hasta hoy, esa proporción iba en aumento, añadiendo anualmente 0,5% a la fuerza laboral desde el año 2000. Por el contrario, de acuerdo con nuestras previsiones, el porcentaje de población activa registrará, en promedio, cero crecimiento durante los próximos cinco años.”¹⁸

En base a estos pronósticos desde el FMI aseguran que para que el motor de la fuerza laboral siga en marcha, será necesario “estimular la participación en la fuerza laboral. Las previsiones indican que algo de esto ocurrirá en los próximos años, ya que la proporción de la población en edad activa que busca trabajo seguiría aumentando.”

Pero para que esta proyección se haga realidad, el FMI opina que sería indispensable que las mujeres estén más integradas a la fuerza laboral, ya que la participación femenina sigue siendo baja, llegando apenas a 52%, frente a 75% de la masculina, según consignan sus expertos.

Al respecto en la publicación se catalogan algunas de las políticas que el Fondo entiende útiles para ese fin de incrementar la participación femenina, como ampliar los programas de cuidado infantil, capacitar laboralmente en forma diferenciada y en mayor cantidad a las mujeres, y revisar la tributación de hogares de manera tal que no desincentive un segundo sueldo familiar así como eliminar la asimetría hombre/mujer en el cuidado infantil y la licencia parental, que en última instancia desalientan la contratación de mujeres o las perjudican salarialmente.

También mencionan otras vías para expandir la fuerza laboral que consisten “en brindar oportunidades de formación profesional, subir la edad de jubilación, eliminar los desincentivos al trabajo después de la jubilación y adoptar políticas que faciliten el empleo de personas de mayor edad.”

18

<https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2024/04/23/latin-americas-shifting-demographics-could-undercut-growth>

En este sentido, conviene recordar aquí que en nuestro informe de reformas laborales reseñamos el tipo especial de contrato de la reforma francesa para traer al mercado de trabajo a jubilados, lo cual puede ser una salida también en nuestro país.

Tampoco se puede perder de vista, según Adler y Valdez que la inseguridad y el crimen son factores importantes, particularmente detrás de la emigración y la disminución de la fuerza laboral en algunas partes de la región. Más adelante veremos en particular las duras realidades que se presentan a los trabajadores migrantes.

Más en general, frente a una demografía que se torna menos favorable, para el Fondo la clave pasa por fomentar el aumento de la productividad.¹⁹

En este sentido el Fondo nos recuerda que según las previsiones de las Naciones Unidas, las presiones demográficas van a incrementarse en la mayoría de las principales economías, lo que causará un desequilibrio en la oferta de mano de obra mundial y frenará el crecimiento global.

La población en edad de trabajar “aumentará en los países de ingreso bajo y en algunas economías emergentes, mientras que China y la mayoría de las economías avanzadas (excepto Estados Unidos) tendrán problemas de escasez de mano de obra. Esperamos que, de aquí a 2030, la tasa de crecimiento de la oferta mundial de mano de obra se reduzca hasta tan solo 0,3%, muy por debajo de su promedio de antes de la pandemia.”

Los datos demográficos son analizados entonces desde su perspectiva económica, y en ese sentido la clave puede encontrarse en que para el Fondo los principales factores determinantes del crecimiento económico son “el trabajo, el capital y la

19

<https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2024/04/10/world-must-prioritize-productivity-reforms-to-revive-medium-term-growth>

eficiencia en el uso de ambos recursos, un concepto que se conoce como productividad total de los factores (PTF). De estos tres factores, fue la desaceleración del crecimiento de la PTF la que causó más de la mitad de la caída del crecimiento desde la crisis. La PTF aumenta con los avances tecnológicos y la mejora en la asignación de recursos, que permiten que la mano de obra y el capital se desplacen hacia las empresas más productivas.”

En particular en nuestra región vivimos este fenómeno con intensidad. Muchas empresas no productivas reciben la mayor asignación de recursos produciendo una hibridación entre estatismo e ineficacia empresarial que es un fenómeno poco comprendido mirado desde fuera de nuestra Región, lo que ahora comienza a analizarse.

Parte de ese análisis sobre la asignación ineficiente de los recursos el Fondo entiende que “puede corregirse por sí misma con el tiempo, a medida que el capital y la mano de obra graviten hacia empresas más productivas. Esto mitigará parcialmente la desaceleración de la PTF, a pesar de que obstáculos estructurales y de políticas continuarán ralentizando el proceso. La innovación tecnológica también puede aliviar la desaceleración”²⁰

De tal manera la conexión entre economía y demografía viene para estos autores “de la mano de obra resolviendo sus problemas de gobernanza y de exigentes regulaciones empresariales, los cuales dificultan el crecimiento de las empresas y las consiguientes mejoras de productividad. Así podrán lograr niveles de vida más altos aun en medio de una evolución demográfica no tan propicia.”

Es decir deberíamos enfocarnos en reformas estructurales para concentrarse en estimular el crecimiento potencial, un problema de larga data que se acentuará con los cambios demográficos, concluyen Adler y Valdez.

²⁰ para un desarrollo más detallado véase <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024>



La visión de AISS.

El Foro Mundial de la Seguridad Social de 2016 tuvo lugar en la Ciudad de Panamá, Panamá, del 14 al 18 de noviembre de aquel año, en el cual se adoptó un nuevo enfoque de la AISS sobre los “diez desafíos globales” que enfrenta la seguridad social identificados en aquella reunión.

Particularmente para la región de latinoamérica aquellos desafíos se centran para esta organización colega en el envejecimiento de la población, los cuidados de salud y de larga duración, la cuestión de colmar las brechas en la cobertura, la transición tecnológica, el empleo de jóvenes trabajadores, las desigualdades en el ciclo de vida en un contexto de mayores y crecientes expectativas del público, el impacto de la disrupción digital en los mercados laborales, las nuevas crisis y riesgos derivados de acontecimientos extremos, y la protección de los trabajadores migrantes.

Posteriormente, en 2022 El Foro Mundial de la Seguridad Social (WSSF) se celebró en Marrakech, Marruecos del 24 al 28 de octubre de aquel año, bajo el auspicio de CDG Prévoyance.

El WSSF 2022 tuvo lugar en un momento clave para la seguridad social. Dos años después de que la pandemia de COVID-19 diera lugar a respuestas de la seguridad social sin precedentes, se presentó una oportunidad sin igual de examinar las lecciones aprendidas y las consecuencias de la crisis a más largo plazo.

En aquel foro se destacó “el papel fundamental de la seguridad social como instrumento de resiliencia y sociedades inclusivas, y reunió a la comunidad internacional de la seguridad social para estudiar estrategias de reforma. Asimismo, los participantes tuvieron la oportunidad de presentar las innovaciones de sus instituciones hacia la sostenibilidad, la suficiencia, la buena gobernanza y la accesibilidad de los sistemas de seguridad social.”²¹

²¹ <https://www.issa.int/es/events/wssf2022>

Dentro de estas reuniones se ha venido analizando las prioridades para la seguridad social, en un contexto de nueva normalidad, rápidas transformaciones del mercado de trabajo, y sobre todo cambios demográficos y aceleración de los avances tecnológicos.

En este sentido, la postura de AISS es que “La seguridad social existe para responder a los riesgos del ciclo de vida. Los cambios demográficos afectan directamente la naturaleza de estos riesgos y la capacidad de las instituciones para responder eficazmente a ellos en los beneficios y servicios que brindan.”

Bajo este carril de ideas, la Asociación Internacional entiende que estudiar con anticipación los cambios demográficos “ayuda a las instituciones a anticipar y predecir tendencias futuras, analizar su impacto en los sistemas de seguridad social y considerar las medidas con las que responder.”²²

En esa dirección sostienen que “Anticipar y reaccionar ante el entorno externo en el que opera la seguridad social es una parte crucial de lo que las instituciones de seguridad social están y deberían estar haciendo. La evidencia sugiere que cuanto mayor sea el grado en que las instituciones puedan prepararse para los probables impactos de estas tendencias, mejores y más eficientes serán sus respuestas.”

Para la AISS tal vez la más importante tendencia demográfica mundial es el envejecimiento de la población.

Apunta como fundamento de esta posición a que la OMS advierte que “por primera vez en la historia, la mayoría de las personas pueden esperar vivir hasta los 60 años o más. Las consecuencias para la salud, los sistemas de salud, su fuerza laboral y sus presupuestos son profundos” (OMS, 2015a).”

²² 2-ISSA_Megatrends_Demography_WEB-223403



Desde ese punto de vista, para la AISS es un hecho que la población mundial sigue envejeciendo.

Sin embargo, bajo su mirada “el alcance y la naturaleza del envejecimiento son desiguales.”

Además, sostienen que “no todos los años adicionales de vida ganados se viven con buena salud. Al mismo tiempo, la naturaleza de los desafíos de salud que enfrentan los sistemas de seguridad social está cambiando. El logro de los objetivos de los sistemas de seguridad social puede estar en riesgo si no se anticipan correctamente estos desafíos y no se toman las medidas apropiadas; por lo tanto, el diseño y la prestación de servicios y beneficios deben ser apropiados en este nuevo entorno.”

Podría decirse que para AISS el mayor desafío “se encuentra en los países con sistemas de seguridad social relativamente subdesarrollados pero que ya están envejeciendo rápidamente; aquí el foco estará en cubrir a la población sin protección social o con limitada.”

Desde ese andarivel de ideas la postura del organismo colega pasa fundamentalmente por advertir a sus miembros que “Las instituciones de seguridad social deberían desempeñar un papel cada vez mayor en la mitigación de los impactos negativos de los cambios que se avecinan y varios ejemplos demuestran que esto ya está sucediendo.”

Sin embargo, también advierten que “el envejecimiento en sí mismo no es un hecho negativo: una población más madura no es per se una “carga” para la sociedad, dado que muchas personas pueden y desean trabajar durante más tiempo que las cohortes anteriores, o contribuir en otras actividades. caminos hacia la sociedad.”²³

²³ 2-ISSA_Megatrends_Demography_WEB-223403 (1)

Por lo tanto, la conclusión del organismo es que “si bien la mejora de la longevidad afecta directamente los costos del sistema de jubilación, el efecto del envejecimiento en los gastos del sistema de salud es más complejo, ya que puede verse influido de manera proactiva por medidas preventivas efectivas.”

Además, indican en su reporte de mega tendencias demográficas que “dado que la población de mayor edad desempeña papeles activos tanto en la economía formal como en la informal (por ejemplo, brindando cuidados), el desafío para los sistemas de seguridad social es reflejar esta realidad en el contexto más amplio de permitir que las cohortes de mayor edad participen activamente en la sociedad.”

Sobre este particular volveremos más adelante en el capítulo específico sobre economía del cuidado.

Sin embargo, si bien la mejora de las medidas de salud y seguridad puede contribuir a edades de jubilación más avanzadas, como informa la OCDE,²⁴ “incluso con los mejores esfuerzos, trabajar más tiempo no es una opción para todos; AISS mantiene su apreciación de que “algunas personas necesitarán jubilarse anticipadamente debido a la tensión laboral y al deterioro de su salud, sin importar cuán alta sea la edad. Esto requiere, cuando esté justificado, una diferenciación en los enfoques hacia los diferentes grupos de población.”²⁵

En realidad este panorama global demográfico para nuestro organismo colega “esconde una variación cada vez mayor de experiencias. La desigualdad de resultados y una esperanza de vida poco saludable son los dos elementos “ocultos” clave de este panorama más amplio.”

Conforme los describen, estos elementos ocultos a los que hacen referencia se dirigen a que ven como probable que continúe la tendencia al aumento de la desigualdad en la mortalidad –en la que los más ricos viven más tiempo y gozan de mejor salud, mientras que los de los grupos socioeconómicos más bajos ven un

²⁴

<https://www.oecd.org/espanol/noticias/las-reformas-a-los-sistemas-de-pensiones-han-disminuido-en-los-paises-de-la-ocde-pero-es-preciso-mantenerlas-dice-la-ocde.htm>

²⁵ Megatendencias y Seguridad Social, cambios demográficos AISS

estancamiento o una caída en su esperanza de vida– a menos que se adopten estrategias más efectivas sobre cómo eliminar las causas de la mortalidad. se desarrollarán tales desigualdades.

Como informa la Organización Mundial de la Salud, “las estrategias deben buscar no solo mejorar las condiciones de las personas mayores promedio o con mejores condiciones económicas” (OMS, 2015a).²⁶

Para la AISS si bien el aumento de la longevidad ha sido el foco de numerosos debates sobre la equidad intergeneracional, no siempre se han abordado los aspectos de equidad intrageneracional de tales cambios.

En particular, esto significa que las medidas adoptadas –por ejemplo, mayores edades de jubilación– a veces han abordado lo primero, pero no siempre necesariamente han evaluado el impacto en lo segundo, es decir, en el impacto intrageneracional.

Como afirma la OCDE, “las políticas que alientan a las personas a trabajar más tiempo siguiendo los aumentos promedio en la esperanza de vida pueden, por lo tanto, penalizar desproporcionadamente a las personas de grupos socioeconómicos más bajos que trabajarían más pero no necesariamente vivirían más” (OCDE, 2016a).

Dado este contexto, el análisis de mega tendencias demográficas de AISS observa que gran parte del debate sobre las respuestas apropiadas se centra en reformas paramétricas, pero advierte que “es probable que también seamos testigos de reformas estructurales de los sistemas que implican cambios en su diseño, financiamiento y ejecución y una evolución de los roles de las diferentes partes interesadas. Los conceptos de bienestar individual y social evolucionarán y proporcionarán el marco para los objetivos revisados y las opciones políticas y de ejecución necesarias para alcanzarlos.”

²⁶ véase <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>



Uno de los desafíos a la hora de analizar posibles respuestas para hacer frente a futuros cambios demográficos para la AISS “es que podría decirse que el pasado no es una guía particularmente buena para el futuro, tanto en las tendencias observadas como en las medidas adoptadas. Es posible que los cambios y reformas realizados en el pasado hayan sido relativamente más sencillos de implementar de lo que lo serán en el futuro.”

Reforzando esta postura indican que “pasar de una tasa de dependencia de 8 a 4 puede hacer que la carga financiera de los sistemas de seguridad social sea más desafiante, pero aún así se considera “razonable”; los desafíos que presenta el hecho de que la proporción pase de 4 a 2 son significativamente mayores.”

Allí radica una de las cuestiones sobre las que volveremos en las conclusiones por cuanto para OISS esta cuestión se vuelve particularmente desafiante cuando una mayor esperanza de vida trae consigo mayores costos de atención médica, y también, mayores necesidades de cuidados tanto en relación al aspecto sanitario como a la propia supervivencia cotidiana.

Por lo tanto, aunque las personas pueden ser más saludables en promedio, es probable que las desigualdades en salud signifiquen que los costos totales aumentan dada la concentración de los costos de atención médica en el tratamiento de una pequeña proporción de la población, refiriéndose a aquellas personas más ricas, mientras que las más pobres tengan un bajo acceso al sistema sanitario.

Además, estos cambios se están produciendo en el contexto de desafíos también cambiantes como modificaciones a las estructuras familiares, la creciente precarización de los mercados laborales, o mejor dicho, el crecimiento del empleo independiente y la informalidad y el impacto del cambio climático y la escasez de recursos naturales en el crecimiento económico.

Las realidades financieras también son significativas para la AISS en la medida en que significan que “los enfoques deberán centrarse más en medidas preventivas,



que reduzcan los riesgos del ciclo de vida, así como en cambiar la naturaleza de los beneficios y servicios, desarrollar medidas apropiadas de administración y comunicación y adoptar un enfoque holístico que considere toda la provisión de beneficios.”²⁷

Por último señala la AISS que “responder a los crecientes desafíos y la carga global de las enfermedades no transmisibles requiere una respuesta multisectorial, que implique la adaptación de políticas y sistemas, la incorporación de componentes de tratamiento preventivo y curativo, e incluya la salud mental.”

Bajo ese orden de ideas sostienen que “Es probable que los esfuerzos proactivos tengan un impacto cada vez mayor porque estas enfermedades y sus factores de riesgo son muy susceptibles de intervención temprana, antes de que se manifiesten las complicaciones (e incluso los síntomas). Esto es especialmente importante en entornos de bajos recursos, dado que la prevención suele ser más barata y sencilla que el tratamiento de enfermedades crónicas prolongadas y complicadas.”

En este contexto, para la AISS las mega tendencias demográficas conllevan “un replanteamiento sustancial de la estructura de la seguridad social –desde el diseño, el financiamiento y la prestación hasta la gestión y administración– puede implicar una mayor coordinación entre las diferentes ramas de la seguridad social con una visión general del sistema, más que del esquema, de las prestaciones. , costos y ejecución (es decir, en los sistemas de discapacidad, desempleo, salud y jubilación).”

Por así decirlo, el punto central al que apuntan es que será necesario centrarse tanto en el “cómo” como en el “qué”; para aumentar la capacidad de servicio y transformar los beneficios será necesario el aporte de personal capacitado y calificado.

²⁷ 2-ISSA_Megatrends_Demography_WEB-223403

En esa línea concluyen que “sin una fuerza laboral de salud adecuadamente capacitada y de tamaño suficiente, por ejemplo, los países no podrán lograr una atención sanitaria universal accesible, asequible y de calidad, poniendo así en peligro objetivos más amplios de desarrollo social.”

Queda planteado entonces que para este organismo la principal megatendencia es el envejecimiento de la población, el aumento de la esperanza de vida, la inequidad de la salud de esa población envejecida y por consiguiente las diferencias cualitativas en la mortalidad, y por último también el creciente aumento de las patologías de salud mental que introducen una variable de gasto que estresa el sistema.

El Banco Mundial y la demografía de la Región

En un reciente libro del Banco Mundial se trata la relación entre las tendencias demográficas y los sistemas de seguridad social.

En la publicación institucional del Banco, de los autores Roffman y Apella “Cuando tengamos sesenta y cuatro. Oportunidades y desafíos para Políticas públicas en una población que envejece”²⁸ cuyo título hace un juego de palabras con una canción de Paul McCartney y la edad justo anterior a la de la jubilación promedio, se analiza en el contexto de América Latina, fundamentalmente el envejecimiento de la población, y su impacto sobre la macro y microeconomía de los países y sus sistemas previsionales, de salud y de protección social.

Allí se alude a que “Los países latinoamericanos atraviesan una transición demográfica y, en consecuencia, un proceso de envejecimiento poblacional. El número de niños disminuirá y el número de adultos mayores aumentará en las próximas décadas, hasta que la estructura poblacional comience a estabilizarse.”²⁹

²⁸

<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/d36120da-af1f-5677-a2f1-86c2db915c71/content> Rafael Roffman e Ignacio Apella

²⁹

<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/d36120da-af1f-5677-a2f1-86c2db915c71/content> introducción.

Para Roffman y Apella, “La magnitud y velocidad de estos cambios serán diferentes de un país a otro, lo que dará como resultado un proceso heterogéneo. La transición en algunos países (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Uruguay, y la mayoría de los estados del Caribe) ya está bastante avanzada, con tasas de fertilidad en el nivel de reemplazo.”

La publicación da cuenta también de que “El proceso en otros países está ocurriendo algo más tarde y debería completarse en los próximos 10 a 15 años; y unos pocos países están más rezagados y probablemente alcanzarán el nivel de fertilidad de reemplazo en 20 o 30 años (Banco Mundial, 2016).”

Los expertos sostienen la hipótesis de que el “envejecimiento de la población es el resultado de una reducción lenta pero sostenida de la mortalidad, que conduce a un aumento de la esperanza de vida y de la fertilidad, como resultado de que las familias pueden controlar el número de hijos que tienen y de que las mujeres aumentan su participación en actividades no domésticas. Estas dos tendencias reflejan claramente mejoras a largo plazo en el bienestar y el desarrollo económico y social y, como tales, deberían ser ampliamente bienvenidas. Sin embargo, este proceso también implica desafíos de política: muchas instituciones públicas (incluidos los sistemas de educación, salud, pensiones y la regulación del mercado laboral) están diseñadas para un contexto demográfico diferente y, por lo tanto, deben adaptarse para que sean efectivas en el nuevo escenario.”³⁰

Bajo la mirada del Banco, surge la evidencia de que el envejecimiento de la población plantea dos desafíos diferentes en materia de políticas públicas.

Por un lado, “las poblaciones de mayor edad exigen más recursos fiscales para servicios sociales como salud, cuidados a largo plazo y pensiones (y, potencialmente, menos recursos para educación).”

30

<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/d36120da-af1f-5677-a2f1-86c2db915c71/content> pág 7

Por otro lado, apunta el organismo multilateral que el proceso de envejecimiento produce cambios en la proporción de la población en edad de trabajar que pueden afectar el crecimiento económico a largo plazo.

En este sentido la mirada de Roffman y Apella remite a que “Las sociedades viejas corren el riesgo de perder dinamismo y quedar expuestas a una mayor dependencia y tasas de ahorro más bajas. Sin embargo, antes de envejecer, las sociedades tienen una gran oportunidad definida por el bono demográfico.”

Se le llama así a la característica que supone una disminución temporal de las tasas de dependencia, lo que abre un período durante el cual “la proporción de la población en edad de trabajar y de la población con capacidad de ahorro en la población total se encuentra en sus niveles más altos.”

Bajo esta óptica, para los autores este fenómeno “constituye una gran oportunidad en el corto plazo porque los mayores ahorros pueden resultar en aumentos en la dotación de capital por trabajador y en la productividad. Para que esto suceda, se deben generar condiciones institucionales, financieras y fiscales que promuevan mayores ahorros e inversiones para acelerar el crecimiento del PIB per cápita de manera sostenible.”

La publicación resulta interesante en cuanto analiza los efectos del cambio demográfico y las demandas que éste impondrá a las instituciones y las políticas públicas. Considera no sólo los efectos fiscales que los cambios en la estructura de edad de la población podrían tener en las pensiones, la salud y los sistemas de atención a largo plazo, sino también los impactos en el crecimiento económico futuro, y analiza cómo las políticas públicas (principalmente en la formación de capital humano y los mercados laborales)) tendrán que superar las reducciones de mano de obra y aprovechar las oportunidades generadas por los cambios demográficos.

El marco conceptual del libro se organiza en base a que el envejecimiento de la población es causado por dos tendencias observadas en la mayoría de las sociedades del mundo: la disminución tanto de la fertilidad como de la mortalidad.

Así, el Banco Mundial sostiene que estas disminuciones tienen un impacto directo en las estructuras de edad (a medida que la proporción de personas mayores crece con el tiempo) y el tamaño de la población (ya que su tasa de crecimiento disminuye y en algunos casos puede volverse negativa).

Estos cambios tienen, a su vez, impactos significativos en dos frentes, principalmente en las cuestiones fiscales que podrían verse directamente afectadas porque una población de mayor edad tiende a exigir un mayor gasto en programas como pensiones, servicios de salud y cuidados a largo plazo. una característica que la AISS suele denominar bajo el rótulo de sociedades más exigentes.

Aunque la aparición de estos efectos es lenta, pueden ser bastante grandes en el mediano plazo si no se intenta equilibrarlos con cambios políticos o de comportamiento, y pueden crear problemas de sostenibilidad tanto a los servicios del Estado, como a los sostenidos y gestionados por el sector privado.³¹

Sin embargo, el envejecimiento de la población señalan los autores que también “ofrece oportunidades únicas: a medida que la estructura de edad cambia con la disminución de la fecundidad y la mortalidad, la proporción de personas en edad activa en la sociedad tiende a crecer temporalmente antes de que el proceso de envejecimiento dé lugar a mayores tasas de dependencia.”

Este período suele denominarse por la teoría demográfica como “primer dividendo”³² porque, durante algunas décadas, las posibilidades de que las sociedades produzcan mayores excedentes alcanzan sus niveles máximos. Si se aprovecha esta oportunidad, el ahorro y la acumulación de capital deberían aumentar, creando

³¹ algo así puede verse con la medicina privada en Argentina

³² <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2006/09/pdf/basics.pdf>

las condiciones para el “segundo dividendo”, porque mayores stocks de capital deberían dar como resultado una mayor productividad.³³

Según Roffman y Apella “Gestionar los impactos fiscales del envejecimiento de la población y maximizar los efectos de los dos dividendos requiere intervenciones de política; Estas intervenciones no deberían ser simplemente adaptaciones de los marcos legales e institucionales a un contexto cambiante, sino también deberíamos intentar centrarnos en facilitar la transición hacia una nueva situación demográfica, aprovechando las oportunidades y reduciendo los riesgos.”

Para apoyar sus posiciones los expertos tratan la cuestión de las tendencias demográficas señalando que “Todos los países de América Latina y el Caribe se encuentran en medio de sus transiciones demográficas, lo que significa que las personas viven más y tienen menos hijos.”.

Indican que, en promedio, la esperanza de vida al nacer aumentó de unos 52 años en 1955 a su nivel actual de 75 años. Se prevé que siga aumentando hasta alcanzar un promedio de 80 años en 2045, la esperanza de vida actual entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La publicación señala que una transformación similar ha ocurrido en la fertilidad. En 1955, las mujeres esperaban tener seis hijos a lo largo de su vida pero, en 2015, la fecundidad había disminuido en dos tercios, con un nivel medio de fecundidad de 2,3 nacimientos por mujer. Para la mayoría de los países de la región, esta transformación se produjo principalmente en los últimos 50 años, con una fuerte concentración en la primera mitad de ese período.

Para el Banco, los efectos combinados de estas dos tendencias opuestas producen una disminución a mediano plazo en la tasa de dependencia total, que debería alcanzar su mínimo en 2025 y luego comenzar a crecer nuevamente. Aunque las

33

<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/d36120da-af1f-5677-a2f1-86c2db915c71/content>

tendencias promedio son suaves, la heterogeneidad en las tendencias de mortalidad y fecundidad mencionadas anteriormente se refleja en la evolución demográfica esperada.

En cuanto a la relación entre envejecimiento y gasto público el libro reseñado aquí apunta que el gasto público es el resultado de la agregación de gastos en múltiples programas, instituciones y políticas de agencias del sector público. Aunque muchos de estos gastos no tienen una conexión directa con la composición por edades de la población, “las magnitudes de algunos programas están directamente relacionadas con el tamaño de los diferentes grupos de edad. El gasto en educación básica es un ejemplo típico, dado que un país con relativamente más niños probablemente enfrentará una mayor demanda en este sector. “

De manera similar, sostienen los expertos que “el gasto en programas de pensiones, servicios de salud y atención a largo plazo suele ser mayor a medida que las poblaciones envejecen. Por supuesto, la relación entre el envejecimiento de la población y el gasto en estos programas no es estricta porque el diseño de políticas y las preferencias con respecto a la cobertura, magnitud y calidad de los beneficios también deberían tener un gran efecto.”

En ese sentido, el gasto público en estos programas se puede descomponer en un componente demográfico y un componente de políticas. Para Roffman y Apella “ El impacto de la demografía en el gasto público se puede evaluar a través del índice de dependencia demográfica, que mide el tamaño de la población beneficiaria potencial (es decir, el “al menos” "población de riesgo") en relación con la población en edad de trabajar. Por ejemplo, la tasa de dependencia de la educación pública se define como la razón entre la población en edad de estudiar y la población en edad de trabajar. “

Mientras que por otro lado el impacto de una política se mide por el índice de generosidad de beneficios (BGR).³⁴

³⁴ vease <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/el-estado-del-bienestar-en-europa/>



Este indicador refleja el efecto combinado de dos dimensiones: cobertura y gasto por participante. La BGR conforme los autores de la publicación del Banco “mide el costo relativo de los beneficios por persona en riesgo en relación con la productividad promedio de los trabajadores de la economía. Por ejemplo, el BGR de la educación pública es el nivel de gasto público en educación dividido por la población en edad escolar, expresado como proporción de la productividad promedio de la población en edad de trabajar (PIB/población en edad de trabajar).”

Así, un BGR del 10 por ciento en educación indica que el beneficio público anual por individuo en edad escolar equivale al 10 por ciento del PIB por adulto en edad de trabajar.

En la mayoría de los países, si la demografía que no está bajo el control de los funcionarios sino que depende en gran medida de las decisiones de los ciudadanos, el gasto social “tendería a aumentar, principalmente debido al mayor peso de las personas mayores en la estructura demográfica y al consiguiente mayor gasto en pensiones.”

Si los índices de generosidad convergen con los observados actualmente en los países de la OCDE, para los autores Roffman y Apella “el gasto social público promedio alcanzaría el 18,3 por ciento del PIB en 2045. En otras palabras, avanzar hacia los estándares de la OCDE daría como resultado que la mayoría de los países de la región experimentarían aumentos más rápidos en el gasto social público.”

Esto es así aún cuando las políticas sociales en los países más desarrollados tienden a ser más generosas que en América Latina.

La transición demográfica que está cambiando el perfil etario de los países latinoamericanos va acompañada de una transición epidemiológica, que para la publicación “está cambiando las causas y tratamientos requeridos por las condiciones de salud que afectan a la población” señalando la creciente incidencia



de enfermedades crónicas no transmisibles y degenerativas presenta la necesidad de rediseñar los sistemas de salud.

Como vimos más arriba, esta conclusión se asemeja bastante a uno de los diez desafíos planteados por la AISS para nuestra Región.

Surge de los capítulos correspondientes que para Roffman y Apella “El sector público en el que más debería sentirse el impacto del envejecimiento es el de los sistemas de pensiones. La transición demográfica hacia una estructura poblacional más vieja debería resultar en mayores necesidades fiscales para financiar programas públicos de reparto y una disminución en la adecuación de los beneficios de los programas financiados” y en ese sentido, para que sus regímenes previsionales sean sostenibles deberá revisarse el índice de generosidad.

En ese sentido los autores marcan que “Las presiones fiscales que se originan en cambios en la estructura de edad son una preocupación seria porque pueden dar lugar a condiciones insostenibles para que el gobierno proporcione servicios adecuados a la población (ya sea porque se vería obligado a aumentar los impuestos más allá de niveles razonables o porque necesitaría reducir el gasto per cápita en áreas críticas para equilibrar sus cuentas).”

Sin embargo, también apuntan a que “Los países latinoamericanos necesitan enriquecerse antes de envejecer. En términos agregados, esto significa que las sociedades deben aprovechar las oportunidades generadas por el bono demográfico para aumentar significativamente sus tasas de crecimiento antes de que el envejecimiento se convierta en un desafío económico grave.”

En este mismo sentido se expresaba el FMI, como vimos más arriba. Como se ha comentado, las tendencias demográficas producirán, en el mediano plazo, un aumento de la necesidad de recursos para las políticas sociales. Sin embargo, los países necesitan aumentar su acumulación de capital, tanto físico como humano, como una forma de superar las etapas de desarrollo para reducir la brecha cada vez mayor con los países más ricos y desarrollados.



La productividad depende tanto del capital físico como del humano. En este sentido los expertos apuntan a que “aunque la región no está ahorrando lo suficiente para aumentar el stock de capital físico por trabajador, podría aumentar la productividad invirtiendo más en capital humano. Este tipo de capital no sólo permite un aumento de la productividad laboral, sino que también puede ser un impulsor del aumento de la productividad total de los factores.”

Sobre el concepto de capital humano al que adhieren se trata del que anida en las definiciones del Banco Mundial y que está implícitamente presente en la teoría tradicional del crecimiento a través de la calidad del trabajo, y explícitamente en los modelos de crecimiento endógeno como determinante del cambio tecnológico.

En este sentido, indican que la inversión dirigida a mejorar las capacidades y habilidades de la fuerza laboral es una fuente importante de crecimiento.

A modo de resumen podemos afirmar que el texto habla de que el envejecimiento de la población requiere políticas que aumenten la productividad para garantizar el crecimiento económico.

Del mismo modo, el Banco entiende que la acumulación de capital humano, a través del aumento del número de trabajadores y su calificación, es fundamental para aumentar la productividad.

Sobre ese carril de ideas, los autores plantean que existen factores demográficos, regulatorios y de comportamiento que afectan las tasas de participación laboral y pueden influir en el primer dividendo demográfico.

Bajo esa óptica señalan que el aumento de la participación femenina en la fuerza laboral puede retrasar la disminución general de las tasas de participación laboral.

Entre aquellos factores demográficos obviamente ubican a la disminución en las tasas de fertilidad y aunque no es estrictamente demográfico apuntan a que el mejor

nivel educativo contribuyen al aumento potencial en la vida laboral y al retraso en la jubilación.

El postulado implícito de la publicación sugiere que para aprovechar los dividendos demográficos, es necesario implementar políticas flexibles en los sistemas de pensiones e incentivar el retraso voluntario en la jubilación.

En ese andarivel de ideas, los sistemas multipilares pueden ser una alternativa sostenible para proteger contra la pobreza durante el retiro.³⁵

Finalmente, y en dirección del aprovechamiento completo de las bonificaciones demográficas de la reunión, sostienen que es necesaria una mayor inversión eficiente en educación per cápita para cerrar brechas con países desarrollados y mejorar resultados educativos.

Para ese fin, los desafíos principales se encuentran en brindar educación inicial y secundaria relevante y de calidad de manera tal que la Región no corra el riesgo de desperdiciar los dividendos demográficos debido a niveles actuales bajos tanto del ahorro como calidad educativa.

A modo de corolario de las posiciones del Banco Mundial podemos decir que éste postula que se requieren políticas enfocadas hacia un mayor capital humano, flexibilidad jubilatoria e inversión eficiente en educación para aprovechar los dividendos demográficos y cerrar brechas con economías más ricas al mismo tiempo que se obtiene una sostenibilidad de los distintos sistemas de la seguridad social.

Recapitulación de esta introducción.

Es evidente que para todos los organismos internacionales hay tendencias demográficas que justifican una preocupación central acerca de cuál es el

³⁵ <https://www.social-protection.org/gimi/gess/Media.action?id=16775> la OIT posee su modelo pero hemos estudiado distintos a lo largo del informe sobre Reformas de la Seguridad Social



componente etario de la sociedad y ante uno de esos fenómenos, el envejecimiento, que se da a la par del aumento de la esperanza de vida y la reducción de la fertilidad.

Si bien hacia fines del siglo XX se pensaba que era un fenómeno casi exclusivo de economías avanzadas, como las de Japón o algunos países europeos, hoy resulta evidente que también la estamos viviendo en el Cono Sur de Latinoamérica e incluso en otras partes de la Región.

Aunque esta conversación pública tiene menor tono que otras de la coyuntura política, para OISS debería ser casi el único debate de ideas al que prestarle atención racional, alejándose de ideologismos y prejuicios.

En el sentido más puro de la palabra, qué hacer con las personas cuando envejecen en torno a su protección social, y a por qué vivimos en sociedad es una pregunta central de la política que atraviesa a toda la humanidad.

Tiene por así decirlo, implicaciones económicas por el impacto fiscal y macroeconómico en general, tiene implicaciones microeconómicas. Tiene aspectos que son casi espirituales, en cuanto a que nos plantea una realidad compleja acerca de los postulados de equidad y solidaridad intergeneracional.

Para los países de ingreso medio y en desarrollo como lo son nuestras naciones del Cono Sur, plantea además el desafío de lidiar al mismo tiempo con la necesidad de “ampliar la torta”, crecer, ser más productivos para poder sostener a mayor cantidad de miembros de la sociedad, al mismo tiempo que esa mayor cantidad de personas se vuelve más exigente y está más consciente de cuáles son sus derechos.

Para los decisores de políticas públicas esto plantea un corredor filosófico. No hay soluciones que no tengan costos políticos, siendo la inacción lo más costoso para el desarrollo.



OISS tiene una de sus actividades principales alrededor de la situación, necesidades y demandas de las personas mayores, ya que es uno de sus programas permanentes.

Si bien hemos desarrollado en esta introducción las posturas principales de los Organismos Internacionales referidos, nos permitimos aquí incluir algunas de las acciones posibles que podrían guiar los pasos de la ANSES, en orden a la temática del informe.

En primer lugar, para OISS es fundamental adoptar la mirada holística de la cuestión: por diseño institucional estamos acostumbrados a dividir el análisis siguiendo el organigrama de los gobiernos, que muchas veces para evitar la inabarcabilidad, crean distintas agencias y organismos públicos, que pronto comienzan a actuar, pero que desgraciadamente muchas veces entran en “batallas de organigrama” olvidando el propósito primordial de contemplar el todo de una situación tan compleja como el impacto demográfico del envejecimiento.

Sugerimos mirar entonces mirar la Seguridad Social atendiendo a que educación, salud, protección social, trabajo y empleo, jubilaciones y pensiones y necesidad de cuidados prolongados son la misma materia. Todos estos componentes se interpenetran, se modifican, dan resultados únicos, aunque los Ministerios o Secretarías los miren, como es lógico, cada uno desde sus competencias.

Para OISS,³⁶ las proyecciones apuntan que todos los países del Cono Sur verán envejecer su población de forma sustancial en la primera mitad del presente siglo, de manera que, hacia 2050, un cuarto de la población total de la región tendrá más de 60 años.

Sin embargo, dentro de ese proceso de envejecimiento general, no todos los países se encuentran en la misma fase, pues mientras en Uruguay y Argentina el

³⁶ véase entre otros

https://oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/Informe_2006_Def_Conosur_-_Apuntes_para_un_diagnostico_final_-2-2.pdf



envejecimiento es avanzado, en Chile y Brasil es moderado y en Paraguay es incipiente.

Ampliaremos esto en el siguiente capítulo siguiendo las estadísticas nacionales de Argentina y las regionales conforme lo iremos explicitando allí.

Nuestra Organización viene planteando que es preciso:

1.- profundizar en el estudio de las condiciones de vida de los adultos mayores, considerando sus diferencias de edad, género, hábitat y condiciones socioeconómicas y culturales.

2.- Es importante diseñar e implementar indicadores que permitan dimensionar el logro, las dificultades y los límites de las actuaciones dirigidas a los adultos mayores desde las instituciones públicas. La evaluación sistemática, incluyendo la perspectiva de los destinatarios, resulta crucial para el análisis fundamentado y la mejora de los programas y actuaciones.

3.- Se hace necesaria una adecuación de los indicadores que se utilizan para medir la pobreza de los adultos mayores, dado que su estructura de gasto es muy diferente a la de otros grupos de edad, y en ella tienen un peso muy significativo determinados rubros, como los vinculados a la atención de la salud y medicamentos, que inciden en mucha menor medida en otros grupos de población. En la medición de los niveles de pobreza debe tenerse en cuenta el tamaño de los hogares en los que viven los adultos mayores, pues en los hogares de menor dimensión no son posibles las economías de escala que es posible realizar con un mayor número de miembros.

4.- Se deben propiciar dispositivos de transferencia de información y de experiencias entre los países que cuentan con un recorrido y una experiencia mayor en la atención a los adultos mayores y los países que se encuentran en etapas más tempranas del proceso de envejecimiento y, consecuentemente, de desarrollo de programas y servicios de atención

5.- La prolongación de la vida, el desarrollo de nuevos dispositivos de atención a las personas mayores y el incremento de las situaciones de dependencia que se experimentan en edades avanzadas plantean nuevos retos en materia de derechos de las personas mayores, que no siempre tienen una adecuada respuesta desde el marco normativo. Por otra parte, se evidencia la necesidad de adoptar medidas de acción positiva que contribuyan a reducir las desigualdades y a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos por la legislación.

6.- La calidad de vida de las personas adultas mayores está relacionada con su capacidad funcional y con el conjunto de condiciones que le permitan cuidarse a sí mismas y participar en la vida familiar y social.

Una adecuada atención de la salud es esencial para el logro de esas condiciones. Es necesario readecuar los servicios de salud para atender las necesidades de una creciente población adulta mayor. Existe una clara interrelación entre la salud y la calidad de vida en la vejez. Las mejoras en la atención de la salud y en las acciones preventivas se traducen en una reducción de la proporción de las personas que, a una determinada edad, viven en situación de discapacidad o dependencia.

En concreto, se tiene constancia de la eficacia de las intervenciones sanitarias en edades medianas de la vida para prevenir la aparición de la dependencia en las edades más avanzadas, y se ha demostrado, asimismo, que la mejora de los hábitos de vida de la población contribuye significativamente a mejorar la esperanza de vida libre de dependencia. Las políticas de salud deben adoptar un enfoque basado en el ciclo de vida, que se enfrente a los problemas de salud desde su comienzo, permitiendo así que las personas envejeczan sin discapacidades ni enfermedades crónicas.

7.- La alta participación de la población adulta mayor en la fuerza laboral no responde necesariamente a una opción voluntaria, sino más bien a la necesidad de garantizar un mínimo de recursos económicos necesarios para sobrevivir.



La baja cobertura previsional y las reglas de cálculo de las pensiones hacen que, en muchos casos, el retiro se salde con una reducción brusca de los ingresos del adulto mayor.

Además de mejorar la cobertura de los sistemas de pensiones y su poder adquisitivo, es necesario remover los obstáculos que impiden a los adultos mayores que tienen la voluntad de seguir trabajando y están en las condiciones psicofísicas para hacerlo conservar o acceder a un empleo adecuado.

La edad no debería impedir ni obstaculizar en modo alguno los afanes de una persona para conseguir trabajo. Es especialmente importante garantizar que los trabajadores de edad disfruten de unas condiciones seguras de trabajo hasta su jubilación. En particular, es deseable dar empleo a trabajadores de edad avanzada en las circunstancias que permitan hacer el mejor uso de su experiencia y conocimiento.

8.- La demanda de cuidados para personas dependientes se ha venido incrementando de forma notable en los últimos años y seguirá aumentando a un fuerte ritmo durante las próximas décadas, como consecuencia de la combinación de factores de mayor supervivencia de las personas afectadas por alteraciones congénitas, enfermedades y accidentes graves; creciente incidencia de los accidentes laborales y de tránsito). Ese crecimiento de las demandas coincide con una reducción del potencial de apoyo informal que tradicionalmente han venido dando respuesta a las necesidades de cuidados, que está motivada, fundamentalmente, por los cambios en el modelo de familia y los nuevos roles que las mujeres desempeñan en las sociedades modernas. Todo ello ha hecho que la dependencia se convierta en el mayor reto de la política social en nuestros días.

Además y como veremos más adelante, la economía del cuidado ofrece alternativas de crecimiento del empleo.

En definitiva y para dar fin a esta exhaustiva introducción general, entendemos que



es crucial profundizar en el estudio de sus condiciones de vida, considerando factores como edad, género, hábitat y condiciones socioeconómicas y culturales.

Asimismo, es fundamental la implementación de indicadores permitan evaluar las acciones dirigidas a este grupo de manera sistemática y con participación activa de los destinatarios, para así mejorar su efectividad. Además, es necesario adaptar los indicadores utilizados para medir la pobreza en adultos mayores a su estructura y considerar el tamaño del hogar en el que viven.

Además, se requiere promover intercambio internacional de información y experiencias entre países con mayor experiencia en atención adultos mayores y aquellos que están comenzando este proceso.

Por último, se debe adecuar el marco normativo para garantizar los derechos de las personas mayores frente a las situaciones de dependencia y promover la economía del cuidado.

Debemos también prestarle atención a cuál es el impacto de largo plazo que nos dejó la pandemia del COVID sobre nuestros sistemas de seguridad social, y la falta de equidad que evidenció, tanto como el verdadero tamaño de la economía informal.

En suma, es imprescindible adaptarse al crecimiento demográfico hacia edades avanzadas mediante una readecuación integral del marco político-social. Este ajuste incluiría tanto servicios sanitarios más eficientes como medidas laborales adecuadas para asegurar condiciones seguras hasta la jubilación e incrementar oportunidades económicas ligadas al cuidado ante un escenario donde como países de la Región enfrentamos un doble desafío: generar más productividad en la economía, mayor cantidad de personas trabajando que puedan generar mayores recursos fiscales para aquellos que necesitan un plano de equidad en el final de sus vidas productivas. Veremos ahora datos duros que apoyan estas ideas y agregaremos también el impacto de la migración en la relación población, economía y seguridad social.

CAPÍTULO II DINÁMICAS POBLACIONALES, Y SEGURIDAD SOCIAL. EL IMPACTO DEL COVID EN LA POBLACIÓN LATINOAMERICANA. ANÁLISIS REGIONAL DE LA MIGRACIÓN SEGÚN OISS

En este capítulo analizaremos los datos duros de la población latinoamericana, tras el impacto del COVID, en base a las estimaciones y estudios que ha realizado el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a través de su edición 2022 del Observatorio Demográfico³⁷, que recoge indicadores seleccionados de las estimaciones y proyecciones de población de 38 países y territorios de América Latina y el Caribe.

Las estimaciones y proyecciones que compartiremos dentro del presente capítulo fueron elaboradas por el CELADE en conjunto con la División de Población de las Naciones Unidas (DPNU) para los 20 países de América Latina, en tanto que las de 18 países y territorios del Caribe fueron elaboradas por la DPNU.

Conforme lo explicita el CELADE “esta nueva revisión actualiza las cifras publicadas anteriormente y utiliza el método de componentes por cohortes por edades simples y años calendario, a diferencia de la revisión de 2019, que fue preparada para años terminados en 0 y 5 y grupos de edad. El análisis de la información por años calendario permitió estimar el impacto demográfico de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en la población de la región. Se destaca la pérdida de 2,9 años de esperanza de vida al nacer entre 2019 y 2021, al pasar de 75,1 años en 2019 a 72,2 años en 2021, lo que convierte a América Latina y el Caribe en la región del mundo que perdió más años de esperanza de vida como consecuencia de la pandemia.”

³⁷

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b11d609e-f264-4828-bfe0-7358942e69f5/content>, los entrecomillados del capítulo en tanto no se exprese otra fuente corresponden a esta publicación.



Asimismo, la publicación cepalina destaca que “si bien el crecimiento poblacional de la región empezó a desacelerarse en 1991, en 2020 y 2021 se observaron fuertes reducciones en el crecimiento a raíz de la pandemia: para el período 2015-2025 se estima una tasa de crecimiento anual de la población de 8 por 1.000, mientras que la tasa de crecimiento en el período 2020-2021 fue de solo 5,9 por 1.000.”

En tal vez la mayor predicción relevante para este informe, CELADE estima que el crecimiento cada vez menor de la población, como resultado principalmente de la disminución de la fecundidad, llevará a la región a alcanzar su población máxima en el año 2056, con un total de 751,9 millones de personas.

En la segunda parte del capítulo veremos, aunque no es exactamente una nota poblacional, el impacto de la migración en la región en base a documentos propios de la OISS.

Población.

Las tendencias demográficas de América Latina y el Caribe se vieron afectadas por la pandemia de COVID-19, como se refleja en la revisión 2022 de las estimaciones y proyecciones de población presentadas por ONU y CELADE-CEPAL.

La nueva metodología que usa CEPAL para esta revisión anualiza la información y la expresa en tasas anuales en lugar de quinquenales, lo permite evaluar el impacto demográfico de la pandemia con mayor precisión.

Las fuentes de datos utilizados por el CELADE para las estimaciones incluyen censos, estadísticas vitales, registros administrativos y encuestas de hogares, lo que garantiza según el organismo “una mayor actualización y precisión en las proyecciones demográficas.”

Otra apreciación que realiza la introducción a los datos que estaremos reseñando es que “a pesar del impacto significativo que tuvo la pandemia en los países

latinoamericanos y caribeños, tres países no han realizado censos desde 2010 y muchos censos planeados para 2020-2021 fueron retrasados.”

La Argentina fue la primera nación en realizar un censo presencial después del inicio del proceso de vacunación contra el COVID-19, y en tal sentido aunque la mayor cantidad de procesamiento ya se ha publicado, hay partes que aún continúan en proceso, indicando que los resultados son “provisionales”³⁸. Existen otros países o territorios que programaron o pospusieron censos para el segundo semestre del año 2022, y otros el 2023.

Para CEPAL resulta importante señalar que todos los países deberían producir estadísticas vitales con desgloses necesarios para monitorear los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.³⁹

Según el organismo económico “La región presenta brechas significativas en completitud, exactitud, desglose, disponibilidad y puntualidad de datos vitales clave para las estimaciones demográficas.”

Esto es así en cuanto muchos países aún no alcanzan un nivel adecuado (90%) de completitud o presentan grandes disparidades regionales respecto a calidad de datos vitales como defunciones o nacimientos vivos

La pandemia tuvo un gran impacto negativo sobre oficinas civiles durante los periodos de confinamiento provocando retraso en el registro de muchos hechos vitales.

La realización regular e integral tanto de censos poblacionales, y de vivienda así como el registro completo de hechos vitales es necesario para la producción de estimaciones precisas sobre población.

³⁸ https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/cnphv2022_resultados_provisionales.pdf

³⁹ <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21835-consenso-montevideo-poblacion-desarrollo>

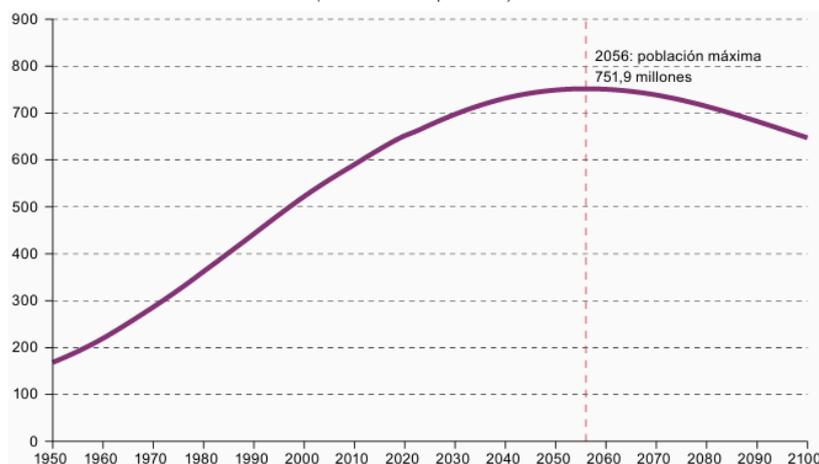
Según la revisión de las estimaciones y proyecciones de población realizada en 2022, “al 15 de noviembre de 2022 la población mundial ascendía a 8.000 millones de personas”.

En la región de América Latina y el Caribe, CEPAL estima que “la población pasó de 168,3 millones de personas en 1950 a 660,3 millones en 2022, y se espera que empiece a decrecer en aproximadamente 34 años (véase el gráfico I.1 que reproducimos del original más abajo).”

Por otro lado, conforme lo estima la ONU para la población mundial está previsto que ésta “siga creciendo hasta 2086, cuando alcanzará la cifra máxima de 10.430 millones de personas.”

CEPAL observa que “la región pasó de un crecimiento medio anual de 4,5 millones de personas entre 1950 y 1951, a un máximo de casi 8,3 millones de habitantes a inicios de los años noventa. A partir de 1991, el crecimiento demográfico de la región empezó a desacelerarse y, actualmente, la población crece a un ritmo inferior a 5 millones de personas al año” (véase el gráfico I.2 que también reproducimos para un mayor entendimiento).

Gráfico I.1
América Latina y el Caribe: población total a mitad de año, estimada y proyectada, 1950-2100
(En millones de personas)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), revisión 2022 y Naciones Unidas, *World Population Prospects, 2022* [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

³ Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion>.

⁴ Véase [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

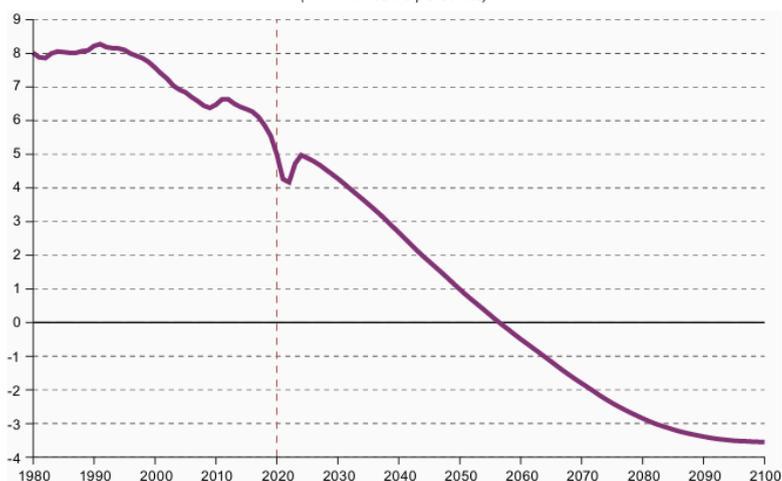


Conforme lo entiende el Observatorio de la CELADE, la región experimentará un crecimiento poblacional decreciente, principalmente debido a la reducción de la tasa de fecundidad, y se estima que alcanzará su máximo en 2056 con una población total de 751,9 millones de habitantes.

Es importante mencionar que durante los años 2020 y 2021 se produjo una interrupción en la tendencia de crecimiento regional debido a la pandemia del coronavirus (COVID-19), como se puede observar en el gráfico I.2 que más abajo reproducimos del documento original. En estos años, el crecimiento disminuyó de 5,5 millones entre 2018 y 2019 a 5 millones entre 2019 y 2020, y luego a 4,26 millones entre 2020 y 2021 según el cuadro I.1 que también aportamos para una mayor ilustración..

CEPAL espera que haya una recuperación en el crecimiento demográfico para los años siguientes (2023 y 2024) antes de retomar la tendencia descendente observada antes de la pandemia a partir del año 2025, aunque será menor en magnitud.

Gráfico I.2
América Latina y el Caribe: crecimiento anual de la población total, 1980-2100
(En millones de personas)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), revisión 2022 y Naciones Unidas, *World Population Prospects, 2022* [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

Cuadro I.1
Mundo y América Latina y el Caribe: población total a mitad de año y crecimiento anual de la población, 2015-2025
(En millones de personas)

Año	Mundo		América Latina y el Caribe	
	Población	Crecimiento anual	Población	Crecimiento anual
2015	7 426,6		623,1	
2016	7 513,5	86,9	629,3	6,3
2017	7 599,8	86,3	635,5	6,1
2018	7 683,8	84,0	641,3	5,9
2019	7 765,0	81,2	646,9	5,5
2020	7 841,0	76,0	651,8	5,0
2021	7 909,3	68,3	656,1	4,3
2022	7 975,1	65,8	660,3	4,2
2023	8 045,3	70,2	665,0	4,7
2024	8 118,8	73,5	670,0	5,0
2025	8 192,0	73,2	674,9	4,9

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), revisión 2022 y Naciones Unidas, *World Population Prospects, 2022* [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

A nivel regional, según el informe “se distinguen diferentes tendencias de crecimiento entre los países, que quedan reflejadas en la fecha estimada o prevista en que se alcanzarán las correspondientes poblaciones máximas.”

Por un lado, en el cuadro I.2 se observa que algunos países y territorios “ya alcanzaron su población máxima en 2022 (a saber, Aruba, Cuba, Guadalupe, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, Puerto Rico, San Vicente y las



Granadinas y Uruguay), mientras que otros la alcanzarán a fines de este siglo (a saber, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guayana Francesa, Haití y Panamá).”

En líneas generales, lo que CEPAL entiende es que los países de América Latina presentan un crecimiento positivo, mientras que los países del Caribe registran un crecimiento nulo o negativo.

Esto se puede observar en el cuadro I.2 del trabajo original, donde las estimaciones y proyecciones relativas a América Latina “muestran que, en un extremo, la población de Cuba empezó a disminuir ya en 2016, mientras que, en el otro extremo, en Panamá y el Estado Plurinacional de Bolivia la población no comenzará a decrecer hasta 2086 y 2092, respectivamente”.

Por otro lado CEPAL espera que Brasil vea una disminución “ a partir de 2046 y en México, el segundo país más poblado, se prevé que eso ocurrirá a partir de 2052. En el Caribe se han contabilizado siete países cuya población ya ha empezado a decrecer. En cambio, en la Guayana Francesa se estima que la población seguirá creciendo, por lo menos, hasta 2100.”

Cuadro I.2
América Latina y el Caribe (38 países y territorios): población estimada y proyectada,
años seleccionados y año en que se alcanza la población máxima

(En miles de personas a mitad de año)

Región, subregiones, países y territorios	Población <i>(En miles a mitad de año)</i>			Población máxima	
	1950	2022	2100	Año	Población <i>(En miles a mitad de año)</i>
América Latina y el Caribe	168 336	660 269	647 400	2056	751 864
América Latina	162 018	647 763	639 146	2056	740 097
Cuba	5 927	11 212	6 478	2016	11 342
Uruguay	2 234	3 423	2 409	2020	3 429
El Salvador	2 182	6 336	4 284	2042	6 687
Brasil	53 955	215 313	184 548	2046	231 169
Chile	6 624	19 604	16 799	2047	20 692
Costa Rica	948	5 181	4 533	2049	5 703
Colombia	11 770	51 874	45 837	2050	56 988
México	27 600	127 504	115 627	2052	143 851
Argentina	17 018	45 510	47 562	2062	52 281
República Dominicana	2 382	11 229	11 908	2062	13 387
Ecuador	3 519	18 001	21 448	2069	23 191
Paraguay	1 505	6 781	8 605	2072	9 063
Perú	7 679	34 050	42 102	2073	44 160
Nicaragua	1 330	6 948	9 138	2074	9 691
Venezuela (República Bolivariana de)	5 489	28 302	35 353	2074	37 371
Guatemala	3 100	17 844	26 171	2079	27 253
Honduras	1 558	10 433	15 167	2079	15 612
Haití	3 247	11 585	16 109	2082	16 445
Panamá	861	4 409	6 206	2086	6 271
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3 090	12 224	18 862	2092	18 918

Región, subregiones, países y territorios	Población (En miles a mitad de año)			Población máxima	
	1950	2022	2100	Año	Población (En miles a mitad de año)
El Caribe	6 311	12 460	8 212	2031	12 696
San Vicente y las Granadinas	62	104	73	1996	114
Guadalupe	215	396	319	1999	426
Martinica	232	368	230	1999	433
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	27	99	38	2000	108
Puerto Rico	2 230	3 252	1 274	2001	3 832
Aruba	39	106	60	2020	107
Jamaica	1 407	2 827	897	2021	2 828
Barbados	211	282	203	2029	283
Trinidad y Tabago	649	1 531	1 056	2031	1 548
Santa Lucía	87	180	122	2035	184
Antigua y Barbuda	45	94	77	2042	100
Bahamas	82	410	403	2048	451
Guyana	418	809	633	2048	879
Granada	77	125	116	2053	136
Curaçao	100	191	194	2068	205
Suriname	196	618	705	2070	744
Belice	69	405	563	2077	583
Guayana Francesa	23	305	929	2100	929

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), revisión 2022 y Naciones Unidas, *World Population Prospects, 2022* [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

Nota: Los países o territorios no independientes enumerados individualmente son solo aquellos con 90.000 habitantes o más en 2022; los demás se incluyen en el agregado de América Latina y el Caribe, pero no se enumeran por separado.

Estructura de la población por edades

CEPAL destaca sobre este particular “la acelerada caída de la fecundidad en la década de 1960, que estuvo precedida por la reducción sostenida de la mortalidad desde la primera mitad del siglo XX (Arriaga y Davis, 1969).”

En su informe 2022, esto se traduce “en una esperanza de vida al nacer de 73,8 años para ambos sexos, así como en una tasa global de fecundidad de 1,85 hijos por mujer. De esta manera, la dinámica demográfica repercute en el crecimiento poblacional y conlleva cambios importantes en la estructura por edades de la población.”

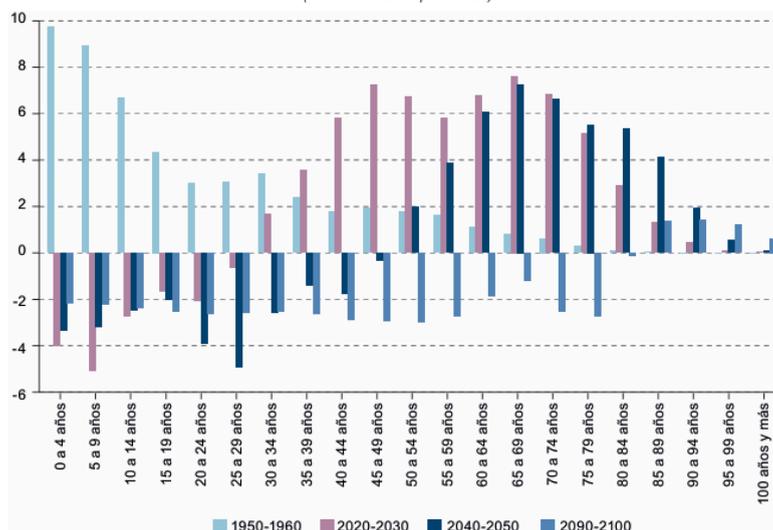
Las transformaciones demográficas de la región se reflejan para el informe cepalino en el crecimiento de la población; de tal modo asegura que “la tasa de crecimiento anual en América Latina y el Caribe ha pasado del 2,6% a mediados del siglo XX, a tan solo el 0,67% en 2022. De acuerdo con las proyecciones, ascendería a 749,2

millones en 2050, para después bajar a 647,4 millones en 2100. Por consiguiente, mientras que en 1950 la población de la región representaba menos del 6,7% de la población mundial, en la actualidad esa proporción se eleva a cerca del 8,3%.”

Ahora bien, en lo central para este reporte sobre impactos demográficos en la economía y la seguridad social, es que el crecimiento varía marcadamente entre los distintos grupos de edad (véase el gráfico I.3 reproducido del original).

Así, mientras que en la mitad del siglo XX la población crecía en casi todas las franjas de edad y crecía la niñez “en la década actual, se proyecta una disminución del número de habitantes menores de 30 años y un crecimiento positivo de la población adulta en la región, sobre todo de los mayores de 50 años. Si se cumplen los supuestos de las proyecciones de población, hacia finales de este siglo el único grupo poblacional que seguiría aumentando a nivel regional son las personas de 80 años y más.” (subrayado nuestro)

Gráfico I.3
América Latina y el Caribe: crecimiento poblacional estimado y proyectado por grupos de edad, decenios seleccionados
(En millones de personas)

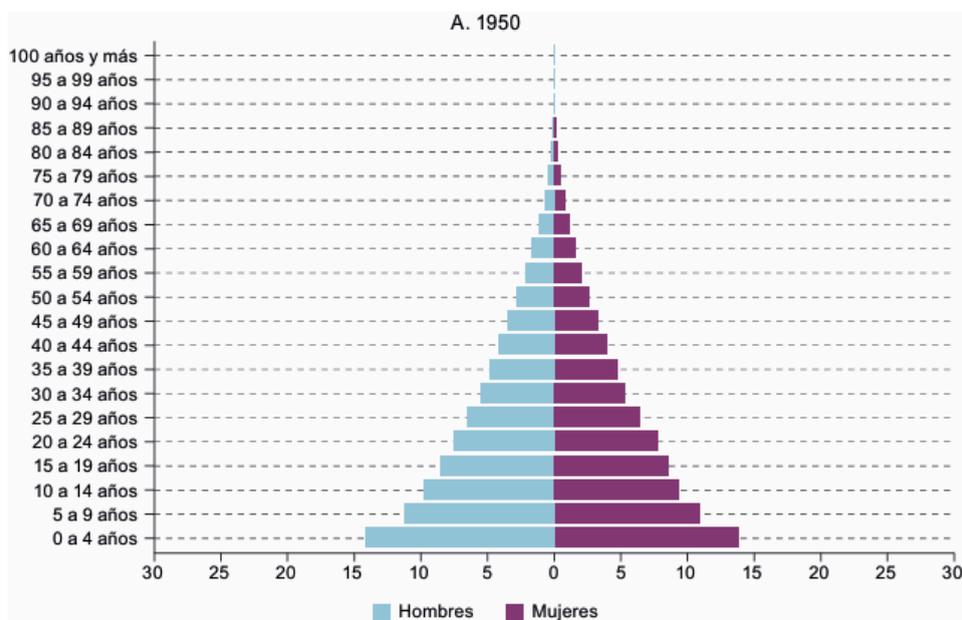


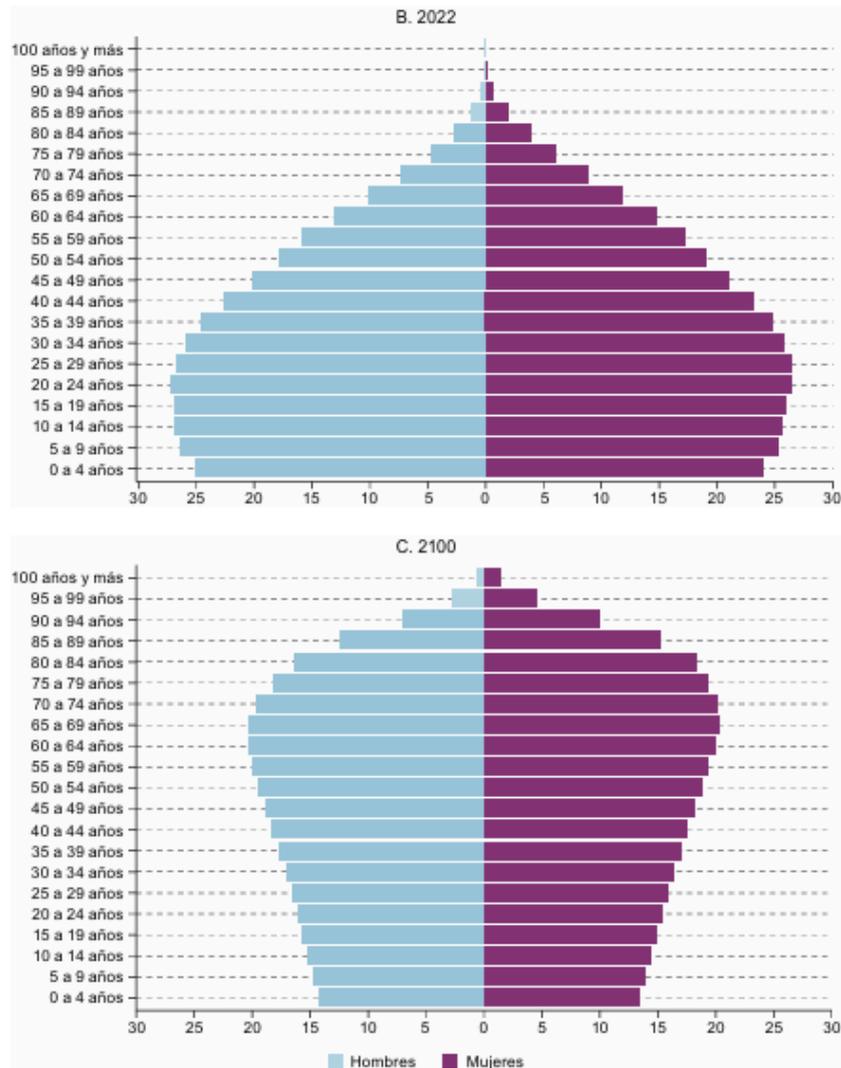
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), revisión 2022 y Naciones Unidas, *World Population Prospects*, 2022 [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

Estas variaciones en el tamaño de la población según la edad tanto para la CEPAL como para nuestro organismo, dan lugar a grandes transformaciones en la estructura de la población por edades.

En el gráfico I.4 del trabajo que venimos reseñando se ilustran estos cambios en América Latina y el Caribe, a través de las pirámides de población observadas en 1950 y 2022 y las previstas para 2100.

Gráfico I.4
América Latina y el Caribe: población por sexo y edad, 1950, 2022 y 2100
(En millones de personas)





Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), revisión 2022 y Naciones Unidas, *World Population Prospects, 2022* [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

Como podemos ver en las imágenes estas tendencias son de un impacto muy notable sobre la seguridad social. Queda claro que “la base de la pirámide es cada vez más estrecha, así como el aumento de la población en todos grupos de edad a lo largo de casi 70 años (entre 1950 y 2022), la disminución de algunos grupos y el incremento de otros entre 2022 y 2100.”

Envejecimiento poblacional



Tal como hemos venido reseñando en el Capítulo I y los datos que surgen de las estadísticas de ONU y CEPAL, el proceso de transición demográfica en la región está caracterizado por dos fenómenos significativos: el envejecimiento poblacional y el fin del bono demográfico.

Se estima que para el año 2047, las personas mayores de 60 años superarán en número a los menores de 15 años.

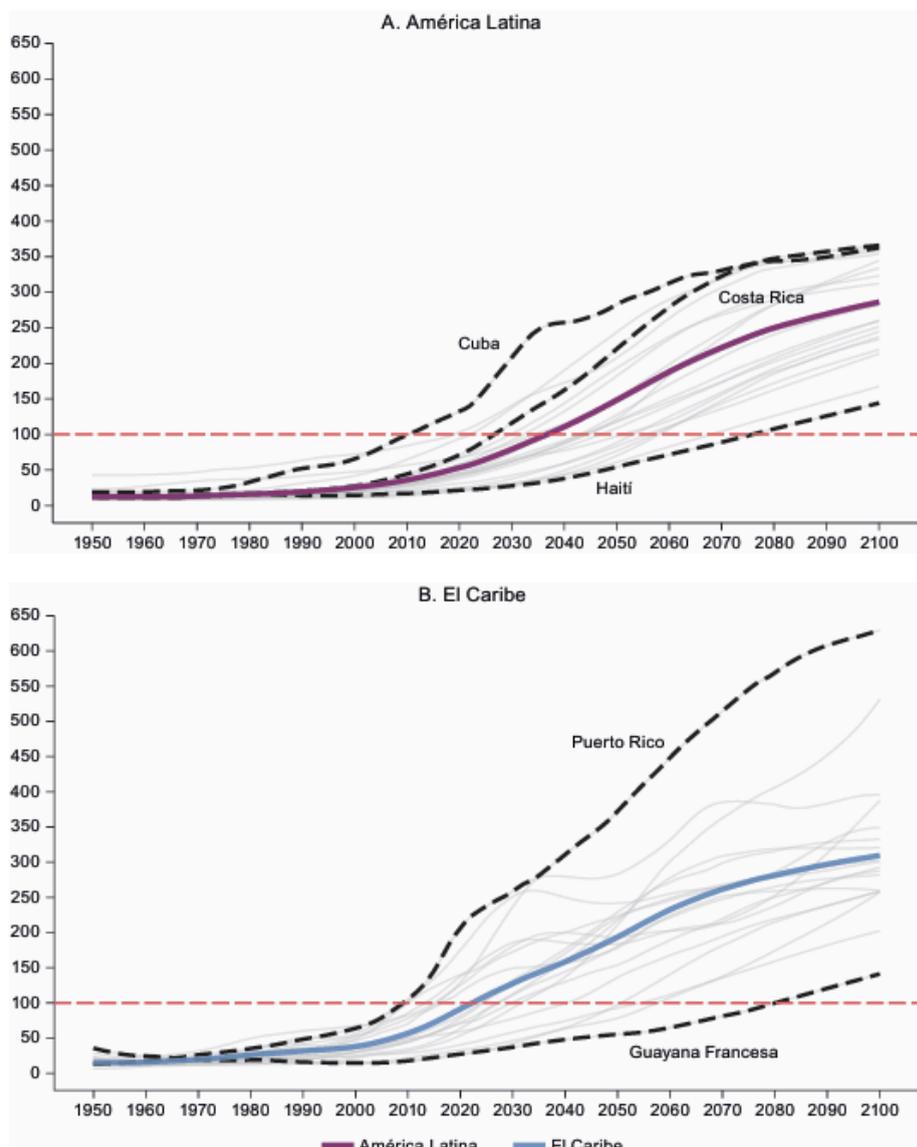
Este envejecimiento se está produciendo a un ritmo relativamente acelerado, aunque con variaciones entre los países de la región. A pesar de la pandemia, se espera que esta no tenga un impacto duradero en este proceso, ya que se proyecta que el crecimiento poblacional retome los niveles previos al brote pandémico.

CEPAL retrata en el gráfico I.5 del trabajo original que exhibimos abajo que se ve la trayectoria del índice de envejecimiento para el promedio regional y por países.

Así indica que “En América Latina, se observa que Cuba ya registraba un índice mayor a 100 en 2015 y que Haití no alcanzará ese nivel hasta 2076. En cuanto a los países del Caribe, aunque hasta 1980 presentaban una menor dispersión, a partir ese año comenzaron a distanciarse; entre ellos, destacan Puerto Rico, Martinica y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, que desde 2010 se han caracterizado por un acelerado proceso de envejecimiento.”

Gráfico I.5

América Latina y el Caribe: índice de envejecimiento⁹ estimado y proyectado, 1950-2100

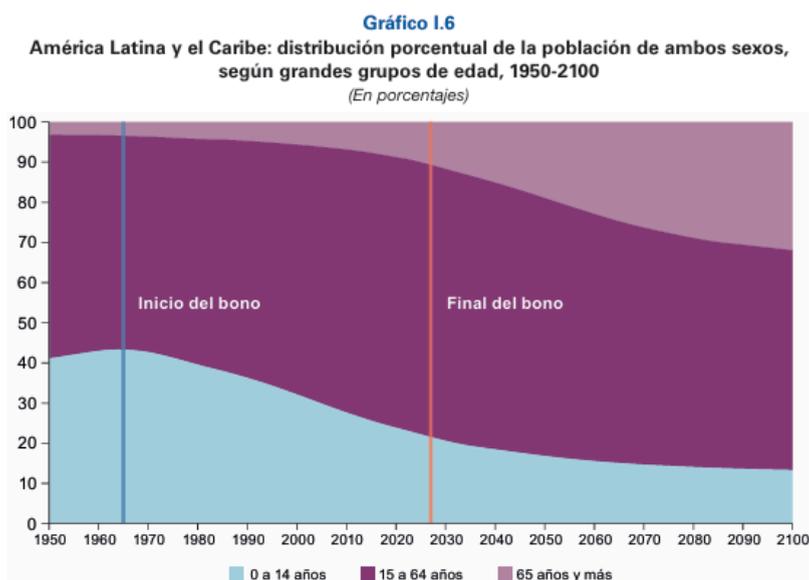


Posteriormente CEPAL indica lo que viene siendo el nudo gordiano de la cuestión ya que los cambios en la estructura por grandes grupos de edad (véase el gráfico I.6 para mejor ilustración) permiten visualizar el impacto en el bono demográfico.

El aumento del envejecimiento de la población entraña una serie de desafíos para las políticas públicas, sobre todo en las esferas relativas a las jubilaciones y pensiones, los cuidados y la salud, aquel triángulo de fenómenos que OISS propone tratar de forma holística.

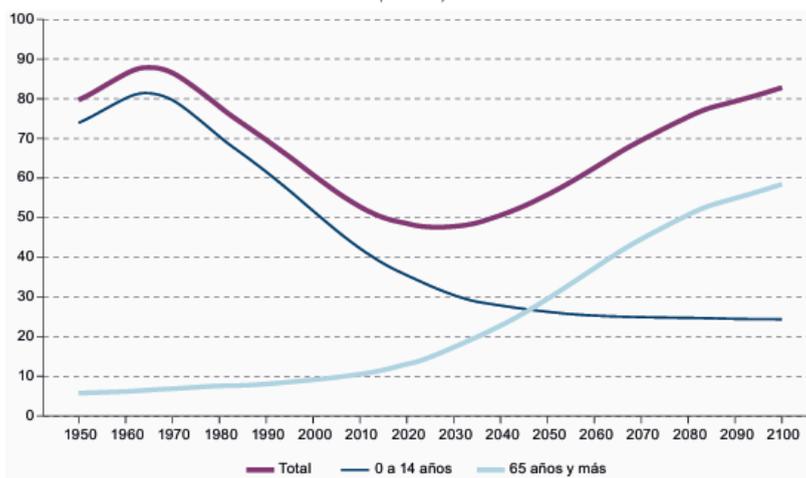
CEPAL estima que en 1967 “la relación de dependencia de la región empezó a decrecer, lo que marcó el inicio del bono demográfico, y se proyecta que en 2029 la población dependiente (menores de 15 años y de 65 años y más) crezca más que la población en edad de trabajar (de 15 a 64 años). Esto se traducirá en un aumento de la relación de dependencia y en el fin del bono demográfico en la región (véase el gráfico I.7) que habrá durado cerca de 62 años.”

Es decir, a la Región le quedan 5 años para crecer exponencialmente en materia económica, antes de verse afectada por la desaparición del bono demográfico y tener que lidiar con ambos desafíos, tener que crecer al mismo tiempo que tiene que efectuar mayor gasto público social.



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), revisión 2022 y Naciones Unidas, *World Population Prospects, 2022* [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

Gráfico I.7
América Latina y el Caribe: relación de dependencia total^a, infantil (menores de 15 años)
y en edades avanzadas (65 años y más), 1950-2100
(Por 100)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), revisión 2022 y Naciones Unidas, *World Population Prospects, 2022* [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

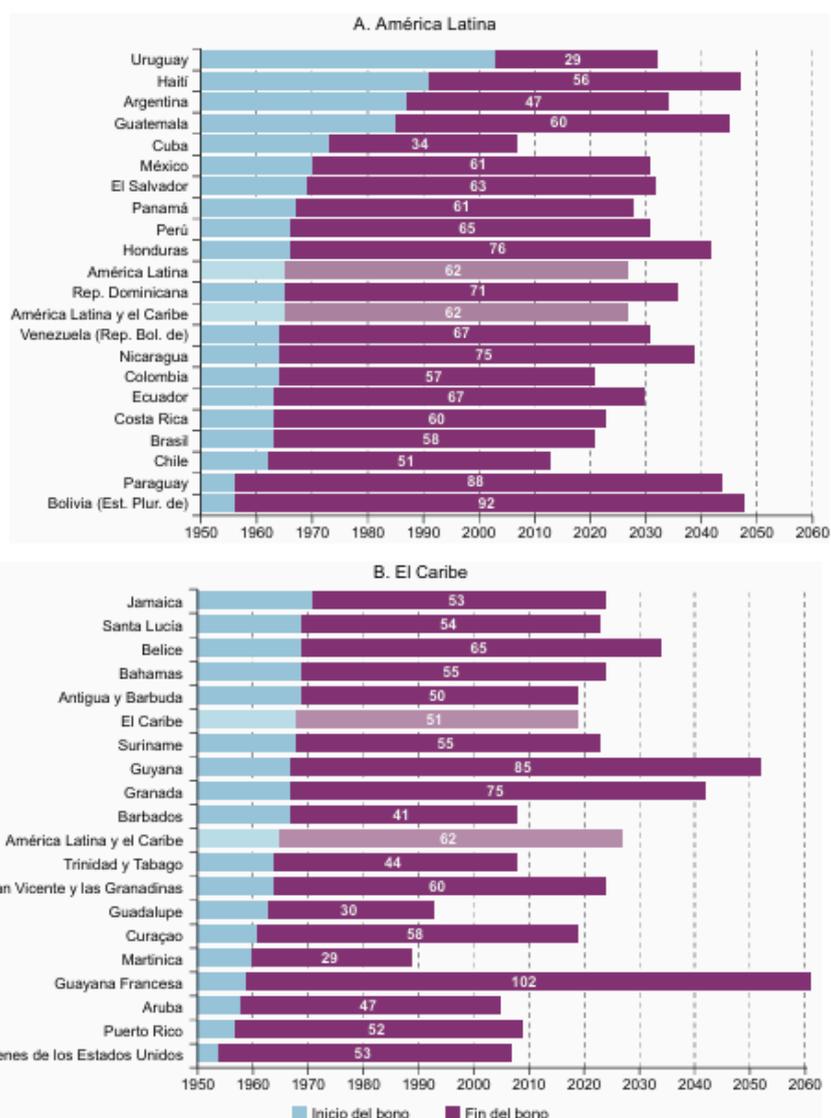
^a La relación de dependencia infantil se refiere a la relación entre el número de niños (0 a 14 años) y el de personas en edad de trabajar (15 a 64 años). La relación de dependencia en edades avanzadas es la relación entre el número de personas mayores (65 años y más) y el de personas en edad de trabajar (15 a 64 años). La relación de dependencia total representa la suma de ambas. Las relaciones se multiplican por 100.

Hay cierta heterogeneidad entre los países. Por un lado, 16 países (Antigua y Barbuda, Aruba, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curaçao, Guadalupe, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Martinica, Puerto Rico, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago) conforme lo explica CEPAL “ya han terminado, o están terminando, su etapa de bono demográfico; por el otro, otros 8 países (Bolivia, Granada, Guatemala, Guayana Francesa, Guyana, Haití, Honduras y Paraguay) terminarán su etapa de bono demográfico después de 2040. Los demás lo harán entre 2022 y 2040 (véase el gráfico I.8). La duración del bono demográfico varía en función de la dinámica demográfica de cada país. “

En el gráfico I.8 que reproducimos abajo, se muestra la diversidad a nivel regional, así como la relativa independencia entre la duración del bono y el momento de su inicio. Conforme lo explica la publicación cepalina “Ese plazo de tiempo depende del proceso de envejecimiento, que viene determinado por la disminución de la mortalidad y la reducción de la fecundidad, así como por los procesos migratorios que afectan a los países de la región, sobre todo a los de Centroamérica y el Caribe.”

Es en razón de esta última afirmación, y aunque como queda claro la migración no es estrictamente una nota poblacional, en cambio sí puede afectar la demografía, la economía y la seguridad social de millones de personas, en la segunda parte de este capítulo el lector encontrará un trabajo específico de OISS sobre la materia.

Gráfico I.8
América Latina y el Caribe (38 países y territorios): año de inicio y duración del bono demográfico
(En años)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), revisión 2022 y Naciones Unidas, *World Population Prospects, 2022* [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

Nota: Los países o territorios no independientes enumerados individualmente son solo aquellos con 90.000 habitantes o más en 2022; los demás se incluyen en el agregado de América Latina y el Caribe, pero no se enumeran por separado.

Mortalidad.

Según lo plantean tanto la ONU como la CEPAL, en la Región la esperanza de vida al nacer aumentó en forma sostenida entre 1950 y 2019, como resultado de la disminución sin precedentes de las tasas de mortalidad a nivel regional a partir de la década de 1930 conforme lo sostuvieron Arriaga y Davis, en 1969 en su obra “Las pautas de los cambios de mortalidad en América Latina”.⁴⁰

En una afirmación que compartimos con CEPAL, “El desarrollo socioeconómico entrañó mejoras en la nutrición de la población y la infraestructura urbana, con la expansión del saneamiento básico y el acceso al agua potable, y permitió la importación de tecnologías médicas y sanitarias, así como la adopción de métodos modernos de salud, como el uso de antibióticos y la vacunación”.

Esas transformaciones permitieron que la esperanza de vida al nacer para ambos sexos en la región cambiara de 48,6 años en 1950 a 75,2 años en 2019, es decir, en un período menor a siete décadas.

En comparación, CEPAL trae a colación que países como Suecia y el Reino Unido demoraron 90 años (1886-1976) y 83 años (1903-1986), respectivamente, en aumentar 25 años la esperanza de vida al nacer (HMD, 2022).

En la región, “la esperanza de vida de las mujeres pasó de 50,8 años en 1950 a 78,3 años en 2019, mientras que la de los hombres aumentó de 46,5 a 71,9 años en el mismo período.” Este es otro dato fundamental a tener en cuenta por las implicancias que tiene sobre el sistema de pensiones para la viudez.

Con la pandemia, se evidenció un cambio en las tendencias de mortalidad de la región ya que en ella fue donde más “se redujo la esperanza de vida al nacer al registrar una pérdida de 2,9 años en 2021 respecto de 2019.”⁴¹

⁴⁰ <https://eco.biblio.unc.edu.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=11616>

⁴¹

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b11d609e-f264-4828-bfe0-7358942e69f5/content>



Esto supone “un retroceso de 18 años en la esperanza de vida al nacer en la región. Esta pérdida de años refleja el efecto total (directo e indirecto) de la pandemia de COVID-19 en la mortalidad; no solo representa la mortalidad por el coronavirus, sino también por otras causas que se vieron afectadas por la pandemia.”

La disminución de la mortalidad en la niñez en los últimos 70 años ha desempeñado “un papel fundamental en el aumento de la esperanza de vida al nacer de la región”.

Así lo entiende CEPAL y desglosa los siguientes guarismos para apoyar su afirmación; “La tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (indicador ODS 3.2.1)⁹ en la región muestra una reducción de la mortalidad en la niñez, que pasó de 208,7 defunciones de menores de 5 años por cada 1.000 nacimientos en 1950, a 22,9 en 2010 y a 15,6 en 2022. Sin embargo, la mortalidad en la niñez sigue siendo alta y en la actualidad prácticamente cuadriplica (3,6) la de Europa”

A nivel regional, el CELADE encuentra “una gran diversidad de situaciones, a saber: 11 países poseen una tasa igual o inferior a 10 defunciones de menores de 5 años por cada 1.000 nacidos vivos, similar a las de América del Norte y Europa; 22 países exhiben tasas que van de 10 a 19 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos; 2 países registran entre 20 y 29 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos y 3 países tienen tasas iguales o superiores a 30 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos. La tasa de 33,2 defunciones de menores de 5 años por cada 1.000 nacidos vivos, registrada en el Estado Plurinacional de Bolivia, es superior a la tasa promedio de Asia. Haití es el país de la región con la mayor tasa de mortalidad en la niñez, esto es, 56,7 por cada 1.000 nacidos vivos.”

Esto indica que se ha avanzado pero la región todavía tiene mucho que progresar.

En cuanto a la brecha de mortalidad entre hombres y mujeres demográficamente puede decirse que en general, la mayor esperanza de vida al nacer de las mujeres

⁴²obedece a diversos factores como los biológicos, comportamientos relativos a la salud, alimentación, prevención y menores comorbilidades

Sin embargo, CEPAL agrega también “las muertes por causas externas (homicidios, accidentes y suicidios), que afectan más a los hombres (Canudas-Romo y Aburto, 2019; Alvarez, Aburto y Canudas-Romo, 2020; Calazans y Queiroz, 2020)”.

De ese modo, para nuestro organismo colega “la mortalidad de las mujeres ha disminuido de manera más rápida que la de los hombres” brecha que fue aumentando con los años hasta la llegada de la pandemia, siendo que a principios de la década de 2010 se había estabilizado alrededor de en 6 años a favor de la sobrevivencia de mujeres. .

A partir de entonces, comenzó a disminuir hasta que, según lo indica la CEPAL “a causa de la pandemia, volvió a aumentar y llegó a los 7,1 años en 2020 y a los 7,0 años en 2021.”

No obstante, sus proyecciones indican que “la brecha en la mortalidad seguirá reduciéndose con el paso del tiempo y que llegará a ser de 3,6 años en 2100, con una esperanza de vida al nacer de 89,1 años para las mujeres y de 85,4 años para los hombres.”

En 2021, “las nuevas variantes del virus y el consiguiente aumento de la transmisibilidad y la gravedad de las infecciones generaron una situación de desborde, y hasta de colapso, de los sistemas de salud de la región, que ya tenían estructuras débiles (Da Silva y Pena, 2021).” indica CEPAL.

En su opinión “esto hizo que personas, que en un principio no presentaban riesgo de muerte por no tener comorbilidades o enfermedades crónicas preexistentes (Hanlon y otros, 2021; Nepomuceno y otros, 2020) ni pertenecer a los grupos de edades inicialmente considerados de riesgo (Meyerowitz-Katz y Merone, 2020), fallecieran durante las diferentes olas de la enfermedad (CEPAL, 2022b).”

⁴² <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/gender>



Cabe destacar que, de los 20 países del mundo con mayores pérdidas de esperanza de vida al nacer en 2020 respecto de 2019,” 6 son de América Latina, a saber: el Ecuador (-5,1 años), México (-4,1), Bolivia (-3,4), Perú (-2,5), Nicaragua (-2,3) y Colombia (-2,0). En 2021, 9 países de la región se situaron entre los 20 con mayores pérdidas; de ellos, 7 eran de América Latina: Bolivia (-4,2), México (-4,0), Cuba (-3,9), Colombia (-3,9), Guatemala (-3,9), Perú (-3,8) y Ecuador (-3,6); y 2 del Caribe: Belice (-3,5) y Guyana (-3,5).”

Al analizar las tasas específicas de mortalidad por edad en 2019, 2020 y 2021 CEPAL observa un aumento considerable de la mortalidad en 2020 y 2021, principalmente para los mayores de 15 años. Para los menores de 15 años no se observan diferencias sustanciales en la mortalidad. La vacunación contra el COVID-19 se considera que fue la herramienta fundamental para controlar la crisis sanitaria y también económica y social desencadenada por la pandemia (CEPAL, 2022b).

Fecundidad.

En 2022 la tasa global de fecundidad (TGF) de América Latina y el Caribe que estimaba CEPAL es de 1,85 nacidos vivos por mujer y desde 2015 viene situándose por debajo del nivel de reemplazo, entendiéndose por tal al nivel de fecundidad al cual las mujeres dentro de la misma cohorte tienen precisamente suficientes hijas en promedio para “reemplazarse” dentro de la población, siendo así una tasa neta de reproducción de 1,00 igual a nivel de reemplazo.

Según las estadísticas cepalinas “Las proyecciones de la TGF en la región indican que esta seguirá bajando y llegará a 1,68 en 2100. La edad media de la fecundidad en la región registró una tendencia decreciente entre 1950 y 2000, debido a la disminución del número de hijos, y alcanzó su valor mínimo en 2000 al situarse en 26,9 años.”



Según la publicación demográfica “A partir de 2013, empezó a subir y actualmente es de 27,6 años, lo que señala que la baja fecundidad va acompañada de una mayor cantidad de mujeres que tienen hijos a edades más avanzadas. De acuerdo con las proyecciones, se espera que esa tendencia continúe y que la edad media alcance los 30,4 años en 2100.”

Conforme esos datos aunque decreciendo, la Región aún se caracteriza por una fecundidad temprana en comparación con las demás regiones.

Regionalmente, Europa y Asia Oriental “poseen TGF inferiores a 1,5 (1,49 y 1,18, respectivamente). El valor regional de América Latina y el Caribe, de 1,85, obedece principalmente a los países con mayor número de mujeres en edad reproductiva (15 a 49 años), como el Brasil, México, Colombia, la Argentina, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y Chile, que, en conjunto, concentran aproximadamente el 80% de la población regional de mujeres en este grupo etario.”

A nivel mundial, en lo que respecta a los países de ingreso alto, “se han observado caídas significativas de la fecundidad en, por ejemplo, España, Italia y Portugal (Aassve y otros, 2021)” señala CEPAL, mientras que para la Región la TGF ha disminuido a nivel regional, siguiendo la tendencia anterior a la pandemia. Los países que registraron una mayor reducción en la TGF entre 2019 y 2021 fueron: Aruba (2019: 1,49; 2021: 1,18), Guatemala (2019: 2,61; 2021: 2,39), Cuba (2019: 1,55; 2021: 1,44), Argentina (2019: 1,99; 2021: 1,89), Haití (2019: 2,92; 2021: 2,81) y Costa Rica (2019: 1,63; 2021: 1,53).

Respecto a la fecundidad entre las adolescentes de 15 a 19 años (indicador ODS 3.7.211), las estimaciones y proyecciones cepalinas muestran que la Región “registra algunas de las mayores tasas y queda solamente por debajo de las tasas estimadas y proyectadas para África”.

A pesar de ello, es destacable que la fecundidad adolescente viene descendiendo actualmente ubicándose en 52,1 en 2022. Sin embargo, para CEPAL sigue siendo “un valor elevado si se compara con otras regiones del mundo, y es un 48% superior



al promedio mundial”. En 2022, 9 países de la región se encuentran entre los 60 países con mayor tasa de fecundidad adolescente del mundo (véase el cuadro III.2 que reproducimos del original).

Cuadro III.2

América Latina y el Caribe (38 países y territorios): tasa de fecundidad de las adolescentes (15 a 19 años), 2022

(Número de nacidos vivos cada 1.000 mujeres de 15 a 19 años)

Países y territorios	Tasa de fecundidad	Clasificación mundial en 2022
Nicaragua	84,0	29
Venezuela (República Bolivariana de)	82,0	30
Honduras	71,3	38
Paraguay	69,9	40
Panamá	68,5	41
Guyana	64,6	44
República Dominicana	63,2	49
Guatemala	63,2	51
Bolivia (Estado Plurinacional de)	63,1	53
Ecuador	62,1	55
Colombia	57,6	60
Belice	56,6	62
Guayana Francesa	56,1	63
Perú	56,1	64
Suriname	55,2	66
El Salvador	54,5	67
México	53,7	70
Haití	51,8	75
Cuba	48,9	78
San Vicente y las Granadinas	46,5	81
Brasil	43,6	87
Barbados	41,9	90
Argentina	37,9	97
Trinidad y Tabago	37,7	98
Santa Lucía	36,3	100
Costa Rica	35,7	101
Uruguay	35,2	104
Antigua y Barbuda	32,3	115
Granada	32,1	117
Jamaica	32,0	118
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	29,9	122
Bahamas	25,1	130
Chile	22,8	135
Curaçao	22,7	136
Puerto Rico	17,7	150
Aruba	13,7	168
Martinica	11,1	177
Guadalupe	9,4	189

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), revisión 2022 y Naciones Unidas, *World Population Prospects, 2022* [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

Nota: Solo se enumeran individualmente los países o territorios que en 2022 contaban con 90.000 habitantes o más; los demás se incluyen en los agregados, pero no se enumeran por separado.





Conclusiones del trabajo de CEPAL

Tal como hemos venido sosteniendo la pandemia tuvo múltiples efectos, sobre la vida, la economía, y la sociedad, y en particular nos abrió los ojos sobre realidades de las que se suponía teníamos un conocimiento bueno, pero el impacto del COVID nos demostró que no era así.

Demográficamente ha quedado claro que es necesario “contar con sistemas robustos y oportunos de recolección y difusión de datos poblacionales, desglosados al menos a nivel subnacional por edad, sexo y causa de muerte.”

Asimismo, CEPAL sostiene que “los censos de población y vivienda y las estadísticas vitales son fundamentales para las estimaciones y proyecciones de población. La importancia de fortalecer los sistemas estadísticos nacionales se ha enfatizado tanto en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (véanse, por ejemplo, las medidas prioritarias 62 y 102) como en los Objetivos y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Específicamente, la meta 17.19 llama a fortalecer las capacidades estadísticas de los países en desarrollo e incluye indicadores concretos en esa materia y en lo referente a la importancia de alcanzar la completitud de los registros de nacimientos y defunciones. Esto pone de relieve la imperiosa necesidad de avanzar de manera urgente en la consolidación de sistemas estadísticos nacionales robustos, que reúnan datos completos, exactos, desglosados, disponibles y oportunos que garanticen el seguimiento y la implementación de políticas públicas informadas por datos de calidad con el objetivo de no dejar nadie atrás.”

Alumbrando sobre efectos muy duros de la pandemia el organismo económico para la región apunta a que “Para el período 2015-2025 se estima una tasa de crecimiento anual de la población de 8 por 1.000, mientras que la tasa de crecimiento del período 2020-2021 fue de solo 5,9 por 1.000. Se estima que en 2022 la población de la región llegará a poco más de 660 millones de personas. El crecimiento cada vez menor de la población, como resultado principalmente de la



disminución de la fecundidad, se traducirá en que la región alcance su población máxima en el año 2056, con un total de 751,9 millones de personas.”

En sus párrafos finales, el informe que hemos venido reseñando señala algunas conclusiones en cuanto a la migración internacional.

En ellos caracteriza a la Región como “expulsora de población, que ha presentado un saldo migratorio negativo desde 1950 hasta el presente.”

En tal sentido indica que “pese a las dificultades de movimiento de la población durante la pandemia, principalmente por el cierre de fronteras, en 2020 y 2021 la región presentó saldos migratorios negativos, pero inferiores a los estimados para 2019.” es decir, está cambiando el panorama migratorio, y por ello en el siguiente acápite reproducimos un estudio específico de OISS.

Sin duda las tendencias demográficas que hemos analizado con base en el documento de CEPAL nutren los informes que hemos presentado al Señor Director en consonancia con la Nota NO-2024-47981968-ANSES-SG-ANSES.

Resulta evidente que la información que se brinda en este documento permite realizar un análisis pormenorizado de la situación de cada país de la región.

Asimismo, estos reportes sirven al sentido general del presente informe que tiene la vocación de asistir técnicamente a la ANSES para anticiparse al comportamiento de las dinámicas poblacionales y evaluar escenarios respecto de las profundas transformaciones sociales, culturales y económicas que estas conllevan, con el fin de definir políticas de mediano y largo plazo que permitan avanzar hacia un desarrollo sostenible con libertad y equidad.

2.2 Migración mirada en su impacto sobre la población, la economía, el trabajo, y seguridad social.

Un reciente trabajo de OISS ⁴³ que reproduciremos parcialmente en este acápite da cuenta de que según el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022, publicado por OIM, la cantidad de migrantes internacionales pasó de 84 millones en 1970 a 281 millones en 2020, lo cual muestra la relevancia que adquieren las movilidades internacionales en la dinámica social actual.

Según este mismo reporte, “América Latina y el Caribe experimentó, entre 1990 y 2020, un marcado aumento de emigración, principalmente, hacia Norte América y Europa, aunque también se observa el aumento significativo de la migración intrarregional en los últimos años. Se estima que 43 millones de personas de Latinoamérica o el Caribe viven fuera de su país y un cuarto de esa población se encuentra en otro país de la región”.

Los últimos 10 años han estado marcados por un renovado dinamismo en las migraciones internacionales en Iberoamérica, especialmente signado por el éxodo de más de siete millones de personas venezolanas y el transcurrir de una pandemia, ambos fenómenos que marcan vaivenes novedosos en los flujos migratorios dentro de la región.

Estos sucesos inéditos se conjugan con la consolidación de movilidades históricas y continuas entre los países que conforman este bloque regional.

La actual situación política y económica en la República Bolivariana de Venezuela ha dado lugar a un desplazamiento masivo sin precedentes que inicia en 2015, pese a la migración continua que existía en los sectores profesionales hacia Estados Unidos, Europa y Chile.

43

https://oiss.org/wp-content/uploads/2024/05/Migracio%CC%81n-y-seguridad-social_OIM_OISS_.co mpressed.pdf en tanto se trata de un documento propio nos eximimos de citas al pie, las que solo se realizan en cuanto se cite una fuente externa.



La situación se intensificó a partir de 2017 y, a agosto de 2023, se han alcanzado los 7,7 millones de personas desplazadas, conformando el segundo mayor desplazamiento a nivel mundial después del correspondiente a personas de nacionalidad árabe siria.

La mayor cantidad de personas de nacionalidad venezolana desplazadas se mantiene en Latinoamérica y el Caribe (6,5 millones de personas), principalmente en Colombia (2,89 millones de personas), Perú (1,54 millones de personas), Brasil (477.500 personas), Ecuador (474.900 personas) y Chile (444.400 personas)²⁴.

El desplazamiento de personas venezolanas no solo es llamativo en cuanto a su volumen sino por sus características, presentando perfiles sociodemográficos muy diversos en función de los países de destino.

A modo de ejemplo, las personas venezolanas que se encuentran residiendo en Argentina y en Chile, suelen contar con niveles educativos más altos y un capital económico inicial que no los posiciona en una situación de vulnerabilidad extrema, mientras que contrariamente en Perú, Ecuador, Colombia y parte de Brasil, el flujo ha incluido a personas en situaciones de extrema vulnerabilidad y con serias dificultades para garantizar sus necesidades básicas.

Más allá de la situación en Venezuela, la región ha atravesado otros eventos de movilidad humana relevantes, tales como el de personas de nacionalidad haitiana que se inició en 2010 luego del terremoto que desató una crisis humanitaria en el país, pero que continúa hasta el presente con una gran diversidad de rutas migratorias.

Asimismo, el desplazamiento de personas de nacionalidad colombiana ha sido histórico y se ha intensificado a nivel regional en los últimos años.

Asimismo, es importante destacar que los nuevos orígenes migratorios se incorporan a las dinámicas de movilidad humana preexistentes. Por ejemplo, España tiene una larga tradición de migración proveniente de Marruecos que se



mantiene como principal nacionalidad presente en el país. En el caso de Argentina, una situación semejante tiene lugar con personas de nacionalidad paraguaya y boliviana, y en Chile, con relación a la comunidad peruana.

Por otro lado, Centroamérica se ha transformado en un corredor migratorio de las personas que desde Sudamérica y la propia Centroamérica se dirigen hacia México y Estados Unidos.

A partir de los datos reportados por la Estación Temporal de Recepción Migratoria (ETRM) en Panamá, durante el 2021, se registró un aumento del 79 por ciento en el volumen de este flujo en comparación con el año 2020.

A partir de 2020, el Tapón del Darién - ubicado en la frontera entre Colombia y Panamá - se transformó en la ruta más utilizada para el tránsito irregular de personas migrantes de Sudamérica que se dirigen con intención de llegar a México y Estados Unidos.

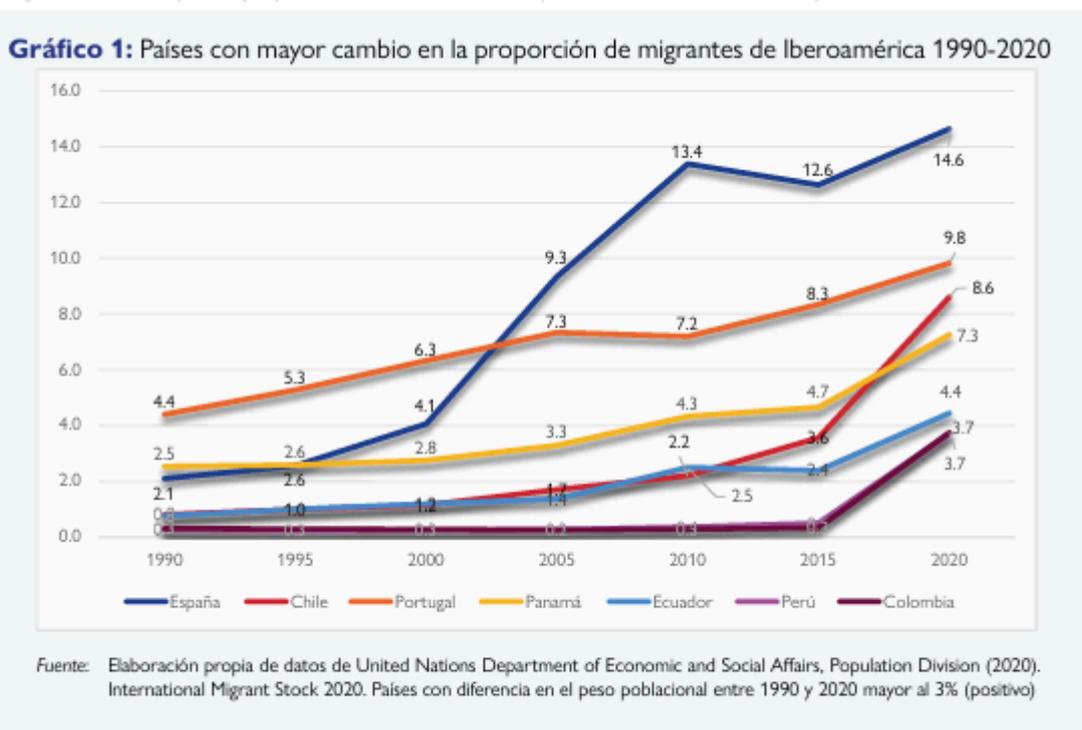
Esta ruta, considerada una de las más peligrosas del mundo, fue transitada por más de 250.000 personas migrantes y refugiadas entre enero y julio de 2023²⁷.

Los países que experimentaron mayor cambio en su dinámica de inmigración entre 1990 y 2000, fueron España, Chile, Portugal, Panamá, Ecuador, Perú y Colombia, habiendo sido, estos tres últimos, fuertemente impactados por el desplazamiento de personas de nacionalidad venezolana a la que se hizo referencia (gráfico 1).

Otros países, por el contrario, muestran una disminución de la inmigración. Honduras es el país que presenta un mayor descenso en el peso migrante dentro de su población, pasando del 5,5 por ciento en 1990 al 0,4 por ciento para 2020.

Distintas naciones vienen experimentando una baja en la proporción de migrantes, son Costa Rica (con una recuperación reciente), Guatemala, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela. Finalmente, países como República

Dominicana, Argentina, Brasil y Uruguay, entre otros, no han experimentado cambios mayores.



En términos absolutos, para 2020, el país que alberga la mayor cantidad de inmigrantes es España, alcanzando cerca de 6,5 millones cuya tasa migratoria representa alrededor del 14 por ciento. En segundo lugar, en Argentina, dicha tasa constituye el cinco por ciento. En términos relativos, Costa Rica, Panamá, Portugal y Chile siguen luego de España con relación a la proporción de inmigrantes. Otros países de Centroamérica, como Nicaragua, Honduras y Guatemala, así como Brasil, presentan proporciones de población migrante menores al uno por ciento.

Tabla 3: Inmigración en Iberoamérica (stock y porcentaje)

País	% inmigrantes	Inmigrantes
España	13.5%	6 493 147
Costa Rica	10.3%	520 729
Panamá	10.1%	419 146
Portugal	9.7%	1 001 963
Chile	7.5%	1 482 390
Republica Dominicana	5.6%	570 933
Argentina	5.2%	3 033 786
Ecuador	4.5%	784 787
Venezuela	4.30%	1 156 578
Perú	3.8%	1 347 893
Colombia	3.7%	1 905 393
Uruguay	3.1%	108 300
Paraguay	2.3%	169 567
Bolivia	1.4%	164 121
México	0.9%	1 212 252
El Salvador	0.7%	42 767
Nicaragua	0.7%	42 167
Brasil	0.5%	1 079 708
Gautemala	0.5%	84 311
Honduras	0.4%	39 195

Fuente: Elaboración a partir de diversas fuentes de datos. Principalmente ONU y OIM. La fuente de cada país se presenta en el capítulo correspondiente³⁰.

Como se puede ver en la siguiente tabla, la migración en la región iberoamericana es muy diversa y en todos los países se encuentra un fuerte componente fronterizo, destacándose, sin embargo, la presencia del desplazamiento de personas venezolanas, cada vez con mayor contundencia en gran parte de los países aquí cubiertos.

Tabla 4: Principales tres nacionalidades presentes en cada país de Iberoamérica

País	Principales (3) nacionalidades		
Argentina	Paraguay (29.67%)	Bolivia (21.71%)	Perú (9.54%)
Bolivia	Argentina (29%)	Brasil (17.43%)	España (8.27%)
Brasil	Venezuela (18.3%)	Haití (9.5%)	Bolivia (7.9)
Chile	Venezuela (30%)	Perú (16.6%)	Haití (12.2%)
Colombia	Venezuela (93.44%)	Estados Unidos (1.09%)	Ecuador (1.01%)
Costa Rica	Nicaragua (67%)	Venezuela (5%)	Colombia (5%)
Ecuador	Venezuela (49.5%)	Colombia (25.9%)	Estados Unidos (3.5%)
El Salvador	Honduras (27.8%)	Guatemala (21.10%)	Nicaragua (18.60%)
España	Marruecos (14.3%)	Rumania (11.7%)	Reino Unido (5.8%)
Gautemala	El Salvador (4.50%)	México (22.4%)	Estados Unidos (11.%)
Honduras	El Salvador (23.1%)	Nicaragua (20.27%)	Estados Unidos (17.70%)
México	EEUU (65.77%)	España (1.71%)	Guatemala (4.69%)
Nicaragua	Honduras (31%)	Costa Rica (26.7%)	EEUU (8.9%)
Panamá	Colombia (26%)	Venezuela (20%)	Nicaragua (9.3%)
Paraguay	Brasil (47.12%)	Argentina (36.47%)	Uruguay (1.87%)
Perú	Venezuela (86.8%)	Colombia (3.3%)	Ecuador (1.1%)
Portugal	Angola (17.9%)	Brasil (15.4%)	Francia (10.4%)
Republica Dominicana	Haití (87.2%)	Venezuela (4.5%)	EEUU (1.8%)
Uruguay	Argentina (30.25%)	España (20.93%)	Venezuela (14.45%)
Venezuela	Colombia (70.8%)	España (5.31%)	Portugal (3.89%)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos más recientes encontrados sobre distribución de la población migrante de cada país según nacionalidad. En el capítulo de cada país se detalla la fuente de cada uno.

Tal como ya fuera destacado, América Latina y el Caribe constituyen región de emigración, y el peso de la población en el extranjero es muy elevado en algunos países.

En México, por ejemplo, se contabilizan más de 11 millones de personas que viven en un tercer país, lo cual representa el 8,8 por ciento de su población y se posiciona como el segundo país de emigración a nivel mundial, luego de la India.

La República Bolivariana de Venezuela alcanzó 7,7 millones de personas migrantes, lo cual representa el 21,9 por ciento de la población total del país, a partir de un éxodo que – como se explicó previamente – ha sido desarrollado en un lapso muy breve y ha impactado en toda la región. Por su parte, Centroamérica está marcada

por el éxodo permanente y tanto El Salvador, como Nicaragua, República Dominicana y Honduras presentan una proporción relevante de población que se dirige hacia un tercer país.

En América del Sur, destaca Uruguay que, históricamente, mantuvo una proporción elevada de personas emigrantes, aunque en los últimos años la tendencia se ha ido revirtiendo y se han registrado numerosos retornos.

Tabla 5: Cantidad y proporción de emigrantes en Iberoamérica

País	Emigrantes	% emigrantes
El Salvador	1 599 058	24.4%
Venezuela	7 700 000	21.9%
Guatemala	2 993 679	17.2%
Republica Dominicana	1 304 493	12.4%
Paraguay	896 484	12.4%
Nicaragua	718 154	11.6%
Perú	3 309 635	10.1%
Uruguay	367 100	9.30%
México	11 185 737	8.8%
Honduras	800 707	8.4%
Bolivia	927 244	7.8%
Ecuador	1 127 891	6.4%
España	2 790 317	5.8%
Chile	643 800	3.3%
Panamá	139 520	3.3%
Costa Rica	150 241	2.9%
Colombia	3 024 273	2.3%
Argentina	1 076 148	2.3%
Portugal	2 081 419	2.2%
Brasil	1 897 128	0.9%

Con relación al género, la participación de las mujeres en la migración permanece constante desde 1990. A 2020, representan el 48 por ciento de las personas migrantes internacionales, dato que se mantiene similar en Latinoamérica y el Caribe (49,5%) así como en los países iberoamericanos fuera de LAC.



Se observan, sin embargo, algunas diferencias intrarregionales: países como Argentina, Costa Rica, Guatemala, Uruguay, Colombia y Chile presentan una mayor tasa de mujeres, superando o manteniendo la media regional, mientras que otros como Paraguay, Perú, Estado Plurinacional de Bolivia y, en especial, República Dominicana presentan una tendencia opuesta.

Respecto a la edad, una característica histórica y universal de la migración es que se concentra en franjas etarias activas. Esta distribución tiene una incidencia con relación al acceso a oportunidades laborales, ya que por lo general las personas migrantes presentan tasas de actividad mayores en los países de acogida.

En España y Portugal, la inmigración reciente ha contrarrestado levemente el declive demográfico, producto del progresivo envejecimiento poblacional y las bajas en las tasas de natalidad.

En algunos países de América Latina y el Caribe, como los casos de Argentina, Chile o Uruguay también se observa una tasa relativamente alta de personas mayores de 65 años, lo que condiciona y tendrá impacto, en particular, en los sistemas de seguridad social, tal y como se analizará más adelante.

Una variable determinante en los procesos de integración y en las condiciones de vida de las personas migrantes es el tiempo de residencia, teniendo en cuenta que cuanto más extenso es el mismo, se alcanzan mejores condiciones de integración y acceso a derechos.

Un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) arroja marcadas diferencias entre los países de América Latina y el Caribe con relación a los años de residencia. Los países con migración histórica como Argentina, Paraguay y Uruguay albergan migrantes con plazos prolongados de asentamiento.

Por ejemplo, en Argentina, casi el 90 por ciento reside desde hace más de 10 años. Otros países que han recibido recientemente volúmenes relevantes de personas de



nacionalidad venezolana presentan poca participación de inmigrantes de largo plazo, como es el caso de Colombia (25%), Perú (33%) y Chile (44%).

El número de años en el país se relaciona positivamente con el acceso a empleo formal y a servicios básicos de la población migrante, dado que hay mayor número de migrantes que ya conocen cómo navegar en la sociedad de acogida. Por ende, esta variable impacta en el acceso al sistema de seguridad social para las personas migrantes.

Finalmente, el aspecto central y que será abordado en detalle tiene que ver con el acceso a la regularización de la condición legal y, en consecuencia, a la documentación para las personas migrantes en Iberoamérica.

El acceso a la seguridad social, al trabajo formal y, en muchos casos, a la salud, a la educación y a otros derechos se encuentra estrechamente vinculado con la regularización migratoria de las personas.

Los datos relativos a la población migrante irregular son casi inexistentes y, por lo general, se trata de aproximaciones o estudios específicos y no fuentes oficiales.

La situación regional es muy diversa también en este sentido y se conjugan distintas situaciones, pero en todos los casos hay un margen de personas que se encuentran en situación migratoria irregular y que tiene serias dificultades para acceder a derechos, entre ellos, a la seguridad social.

Algunos países como España, Portugal y Argentina – entre otros – muestran buenos niveles de regularización migratoria, aun cuando en todos éstos se reconocen dificultades y demoras importantes para poder obtener documentación en los primeros meses (o años) desde el ingreso al país.

Otros países, como Colombia, Ecuador y Perú se encuentran haciendo esfuerzos importantes para regularizar amplios contingentes de personas en situación



irregular, aunque se evidencian dificultades para que esto se traduzca efectivamente en una garantía para el acceso a la salud, la educación u otros derechos.

Si bien este punto se retomará en este informe, es importante destacar que, pese a que en Iberoamérica una gran parte de los procesos migratorios ocurre bajo mecanismos regulares, la ausencia de la documentación es el principal impedimento para acceder a la seguridad social y a otros derechos y servicios.

Los principales hallazgos del trabajo de OISS se organizan como sigue;

Los países de Iberoamérica contemplan a la seguridad social como un derecho humano, garantizado a cualquier persona independientemente de su nacionalidad y permitiendo la afiliación en igualdad de condiciones. En la práctica, las personas migrantes enfrentan numerosos y diversos obstáculos para poder acceder a la seguridad social:

- Dificultades para el acceso a documentación migratoria - En los primeros años desde el arribo al país de residencia, según las entrevistas realizadas, el mayor problema reportado por las personas migrantes para acceder a la seguridad social es la falta de documentación migratoria que le permite hacer trámites administrativos y acceder a empleos formales para así poder cotizar al sistema de seguridad social.

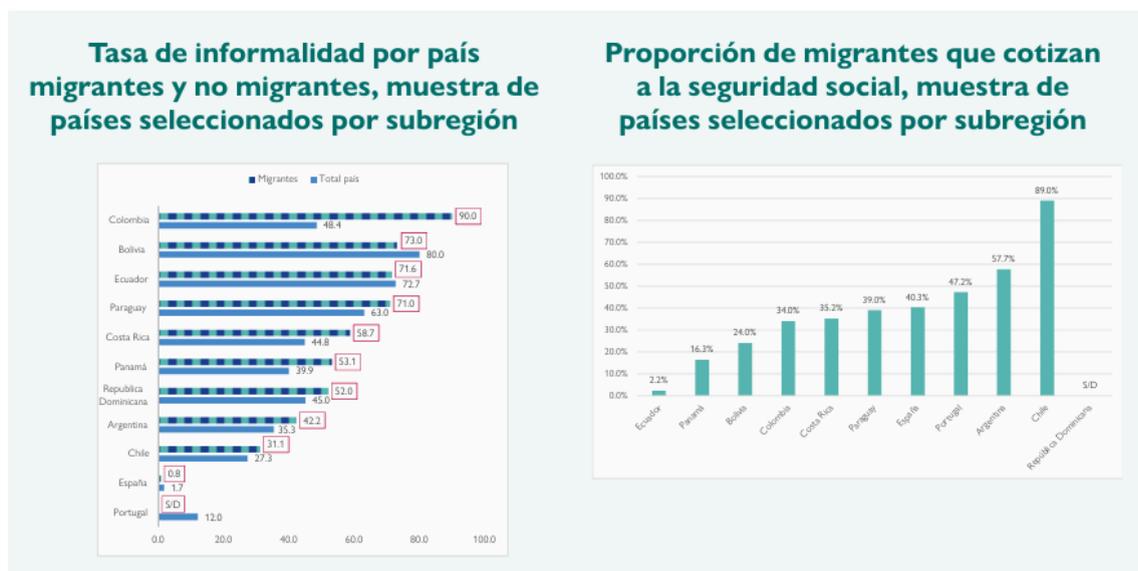
En los procesos de regularización las personas migrantes enfrentan demoras administrativas; dificultades para acceder a la exoneración de los pagos necesarios; limitaciones debido a procesos enteramente digitales y la brecha digital; restricciones normativas para determinados perfiles migratorios; y requerimientos de documentación de país de origen complejos de cumplir y exigencias para la presentación de visas previo al ingreso a los países de destino. Aun cuando logran navegar el proceso de regularización, la documentación provisoria suele emitirse en formatos que dificultan el acceso a empleo.

- Barreras para el ingreso al mercado formal de trabajo - Los sistemas de seguridad social suelen ser sustentados en los regímenes de naturaleza contributiva, lo cual

significa que la significativa proporción de personas trabajadoras migrantes que se encuentran por fuera del mercado formal de trabajo carecen de una cobertura de seguridad social.

En las economías de muchos países de América Latina y el Caribe existen retos estructurales, por ejemplo, altas tasas de informalidad y desempleo, que afectan a la población migrante desproporcionadamente y dificultan su acceso a sistemas contributivos de seguridad social. Las personas migrantes carecen de información veraz, precisa y confiable acerca de sus derechos en torno al acceso a empleo y a la seguridad social y enfrentan desafíos para la convalidación de títulos y certificación de saberes.

Además, persisten altos niveles discriminación y xenofobia por parte de empleadores y de las comunidades de acogida; en algunos países existen todavía normativas que establecen cupos máximos para la contratación de personas migrantes. Algunos datos relevantes están visualizados en los siguientes gráficos:



⁷ Dada la dificultad de obtener información de todos los países, en los gráficos se presenta una muestra de países de cada subregión de Iberoamérica para facilitar la visualización: Centroamérica y el Caribe - Costa Rica, Panamá, y República Dominicana; Cono Sur - Argentina, Chile, y Paraguay; Países Andinos - Bolivia, Colombia, y Ecuador; Península Ibérica - España y Portugal.

- **Desafíos en la coordinación institucional** - En muchos de los países existen retos vinculados a la articulación y coordinación entre el sector público, el sector privado y las organizaciones de trabajadores para facilitar la integración efectiva de la



población migrante. Incluso, algunas veces hay falta de coordinación interinstitucional dentro de las diferentes dependencias del Estado (migración, trabajo, protección, seguridad social y salud), lo cual impacta de manera muy negativa en la promoción de la inclusión sociolaboral de la población migrante.

- Limitada capacidad técnica sobre marco migratorio por parte de actores relevantes - A nivel institucional, el enlace entre migración, trabajo, seguridad social y salud se dificulta en muchos casos dado que los/las funcionarios/as de las instituciones encargadas de otros temas no cuentan con información ni capacidad técnica sobre el marco normativo migratorio. En términos del sector privado, los empleadores carecen de información acerca de los derechos laborales de las personas migrantes y los procesos de contratación. En esta línea, el Estado puede tomar un rol más activo en la verificación de la contratación formal y cumplimiento de las condiciones de registro del sistema de seguridad social.

- Restricciones al acceso a los sistemas de seguridad social - La migración no es una variable tomada en cuenta de manera integral en los sistemas de seguridad social, ni analizada de manera recurrente por los mecanismos de monitoreo.

En su componente contributivo, las personas trabajadoras migrantes son incorporadas en igualdad de condiciones como cotizantes ya que, por lo general, se trata de un mecanismo obligatorio y compulsivo. Esto conlleva un déficit en la producción de información estadística sobre seguridad social, salud y migración y dificulta el monitoreo y evaluación de políticas nacionales y acuerdos binacionales y multinacionales.

Los requisitos de mínimo de años de cotización en los sistemas contributivos además pueden ser difíciles de cumplir por una persona migrante si no existe un acuerdo bilateral o multilateral entre los países donde ha trabajado durante su trayectoria migratoria.

Tampoco existen programas o sistemas de protección social que cubran contingencias de la población migrante que no ha podido acceder al mercado formal



de trabajo en general y cuando hay pensiones no contributivas éstas tienen requerimientos de difícil cumplimiento para esta población. Finalmente, la información oficial y pública sobre el derecho a la seguridad social de migrantes no se encuentra fácilmente disponible, incluidos los procedimientos de afiliación.

- Desafíos para el efectivo acceso universal al derecho a la salud en particular - El derecho a la salud se encuentra presente en las constituciones y en los marcos jurídicos de todos los países y se observa una tendencia hacia la universalización con distintos grados de éxito. En algunos países se lo incluye como un derecho universal, mientras que otros lo mencionan como parte de los mecanismos de protección social o en marcos regulatorios específicos.

Para acceder al sistema de salud, en el régimen subsidiado, aquellos países que habilitan el ingreso de personas migrantes requieren que las personas se registren en el sistema y demuestren su situación de vulnerabilidad socioeconómica. Este proceso no siempre resulta fácil de entender para las personas migrantes y experimenta demoras que pueden incidir negativamente en la situación de salud.

En general, los Estados brindan atención de emergencia a población en situación migratoria irregular pero el acceso a tratamientos especializados requiere de documentación del país de residencia.

Pese a los avances en materia de legislación de salud y de la seguridad social y del reconocimiento normativo de ambos derechos para la población migrante, todavía persisten importantes obstáculos para su efectivo ejercicio, como: a) ausencia de abordajes interculturales y de género en los sistemas de salud, lo cual puede traer situaciones de discriminación y xenofobia en los centros de salud por parte de agentes del sistema; b) requerimientos específicos vinculados con la categoría de residencia migratoria; c) obstáculos prácticos para el acceso a tratamientos complejos de salud, atención de enfermedades crónicas, consultas de rutina; y d) limitada información pública sobre el derecho a la salud de las personas migrantes.

En el rubro Recomendaciones, OISS identifica:

- Regularización de la condición legal y acceso a documentación
 - Adoptar procedimientos administrativos simplificados y fortalecer capacidades para agilizar la tramitación de residencias;
 - Exceptuar de la presentación de cierta documentación cuando no sea factible dado el contexto en el país de origen y/o cuando resultan de imposible cumplimiento;
 - Facilitar el acceso a la representación legal en forma gratuita ante rechazos en el otorgamiento de visas/residencias temporales o permanentes;

- Medidas para fomentar la inserción laboral en el mercado formal
 - Facilitar el acceso a la justicia y mecanismos de protección con el fin de reducir riesgos de explotación, contratación irregular y obstáculos para la afiliación en la seguridad social.
 - Eliminar cupos para la contratación de población migrante, promover la validación de documentación migratoria para acceder a empleo formal y simplificar los procedimientos administrativos para la convalidación de títulos académicos;
 - Implementar programas de capacitación profesional e inserción laboral de mujeres migrantes y fortalecer el sistema público de cuidado;

- Integración de una perspectiva pan gubernamental y pan social
 - Favorecer instancias de diálogo con el sector privado y sindical para sensibilizar sobre derechos laborales y seguridad social de personas migrantes;
 - Facilitar mecanismos regulares de coordinación entre áreas del Estado que abordan el trabajo, la seguridad social, la salud y la migración;
 - Promover la participación de la comunidad migrante en mesas interinstitucionales de diálogo para que puedan presentar las barreras que enfrentan en el acceso a sus derechos;

- Sensibilización y capacitación a actores relevantes
 - Desarrollar capacitaciones y campañas informativas sobre normativa y política migratoria con instituciones del Estado a cargo de trabajo, seguridad social y salud.
 - Establecer mecanismos de fiscalización del sector privado para combatir la contratación informal y garantizar la afiliación a la seguridad social y la contribución de aportes.
 - Sensibilizar al sector privado acerca de la importancia de la diversidad en la contratación de personas migrantes - mujeres migrantes en particular- y establecer incentivos para las



empresas que promueven la inserción laboral en condiciones dignas y seguras y la afiliación al sistema de seguridad social.

- Facilitar el acceso a los sistemas de seguridad social
- Promover la ratificación e implementación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social por todos los países de la región iberoamericana;
- Facilitar normativamente el acceso a la protección social y al sistema no contributivo de seguridad social como herramientas prioritarias para apoyar y dar sustento a la población migrante;
- Reducir los requisitos basados en plazos de residencia regular para el acceso a los distintos programas sobre protección social y al sistema no contributivo de seguridad social;
- Realizar un diagnóstico regional sobre producción de datos y calidad de los registros administrativos vinculados a la seguridad social y la migración y fortalecer las capacidades de los países para la producción de información sobre la temática;
- Diseñar y difundir campañas sobre el derecho a la seguridad social para la población migrante;
- Visibilizar el tema de seguridad social en las agendas de los procesos de integración regionales y los procesos consultativos sobre migración promoviendo espacios de diálogo que faciliten la búsqueda de soluciones a posibles retos en la implementación del Convenio Multilateral.

- Reducción de barreras para el acceso a los servicios públicos de salud
- Desarrollar instancias de sensibilización y capacitación sobre la normativa migratoria y los derechos de las personas migrantes entre todo el sector de la salud con el fin de combatir la discriminación y la xenofobia y favorecer la integración de las personas migrantes;
- Garantizar el acceso a tratamientos especializados ante enfermedades o condiciones médicas críticas o crónicas sin distinción de nacionalidad ni condición migratoria.
- Proveer atención psico-social oportuna, pública, gratuita y especializada para poder fortalecer y apoyar la integración y la cohesión social de la población migrante.

Instrumentos sobre seguridad social



En lo que respecta al marco jurídico internacional vinculado específicamente con los derechos de seguridad social, tal como fuera destacado, aplican los Convenios de la OIT: Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)⁵⁶ ; Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118)⁵⁷; Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157)⁵⁸; Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (núm. 167)⁵⁹.

Por último, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social fue elevado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y la Secretaría General Iberoamericana y aprobado por las máximas autoridades competentes en materia de seguridad social en el marco de la cumbre celebrada en Chile en 2007.

El Convenio es una “norma de carácter internacional, acordada por varios Estados para la coordinación de sus legislaciones nacionales en materia de pensiones, como garantía de la seguridad económica en la vejez, la incapacidad o la muerte de las personas que, en razón del trabajo por cuenta ajena o de la actividad independiente, se hayan desplazado a dos o más Estados miembros, acreditando en los mismos períodos de cotización, de seguro o de empleo.

Tabla 6: Estado de ratificaciones del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

País	Ratificó (Sí/No)	Año
Argentina	Sí	2016
Estado Plurinacional de Bolivia	Sí	2010
Brasil	Sí	2009
Chile	Sí	2009
Colombia	Sí	2023
Costa Rica	No	
Ecuador	Sí	2009
El Salvador	Sí	2008
España	Sí	2010
Guatemala	No	
Honduras	No	
México	No	
Nicaragua	No	
Panamá	No	
Paraguay	Sí	2011
Perú	Sí	2013
Portugal	Sí	2010
República Dominicana	Sí	2020
Uruguay	Sí	2011
República Bolivariana de Venezuela	Sí	2009 (Ley aprobación del Convenio)

Trabajo y migración

La migración y el trabajo están - y han estado siempre - íntimamente relacionados. Las personas en contexto de movilidad humana internacional tendrán como objetivo primario la inserción laboral, más allá de los motivos o las condiciones por las cuales hayan salido de sus países de origen.

La situación laboral es uno de los componentes centrales de la integración de las personas migrantes, vehículo para el acceso a las otras dimensiones, como la vivienda, la educación y la integración cultural. Según un estudio de la OIT, en 2013, de las 232 millones personas migrantes internacionales en el mundo, 206,6 millones tenían edad de trabajar y 150,3 millones eran económicamente activas.



Asimismo, la tasa de participación en la fuerza laboral de la población migrante a nivel global se estima en 72,9 por ciento, mientras que en el caso de las personas no migrantes es de 63,9 por ciento.

Estos datos demuestran la relevancia que tiene el componente laboral en la migración, y viceversa, ya que se reconoce, por otro lado, que muchas personas en edad de trabajar en el mundo se encuentran interesadas en emigrar para mejorar su situación laboral.

A su vez, el funcionamiento del mercado laboral de cada país, así como las políticas laborales y migratorias serán determinantes en el acceso de la población migrante a empleo formal y por ende a sistemas de seguridad social contributivos.

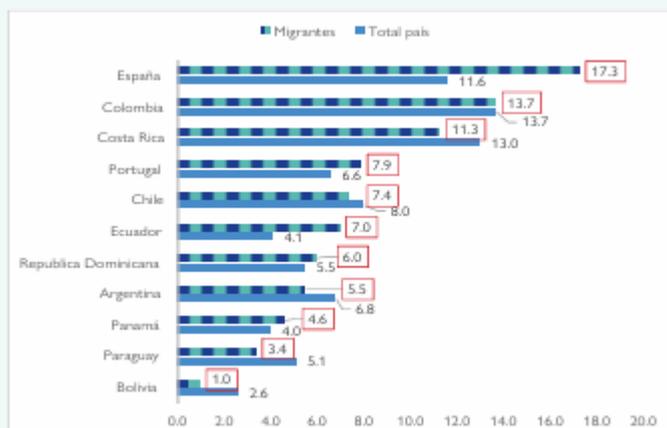
Desempleo

Mientras que las personas migrantes tienen proporcionalmente mayor participación en el mercado de trabajo, es decir que proporcionalmente son más personas que se encuentran trabajando o buscando trabajo en relación al total de la población migrante, se encuentran más frecuentemente expuestas al desempleo.

Los países de la región presentan diferencias muy marcadas, vinculadas al funcionamiento de sus mercados laborales.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, el comportamiento del desempleo es similar entre la población migrante y la nacional presentando en algunos países una diferencia negativa (mayor desempleo) para las personas migrantes. España se destaca por presentar una brecha muy significativa, con 17,3 por ciento de desempleo en el caso de las personas migrantes con relación al 11,6 por ciento para la población nacional.

Gráfico 5: Tasa de desempleo total país y población migrante, muestra de países seleccionados por subregión.



Fuente: La fuente de cada país se encuentra en el capítulo correspondiente en la tabla de indicadores laborales. En algunos casos, los valores citados corresponden a años diferentes de aquellos citados en los capítulos país.

Es relevante destacar que estos datos corresponden, en su mayoría, a 2022, lo cual presenta diferencias notables con los años previos a la pandemia por COVID-19. Dicha emergencia sanitaria tuvo un efecto sin precedentes en la región e impactó de manera diferencial en la población migrante.

En el caso de Argentina, por ejemplo, según la Encuesta Nacional Migrante de Argentina,⁴⁴ el 53 por ciento de las personas migrantes vio interrumpido, al menos en parte, su trabajo y reducidos sus ingresos.

Este dato local puede ser extrapolado a gran parte de la región, donde los mercados laborales se vieron afectados y la población migrante atravesó necesidades específicas y barreras concretas para el acceso a derechos. Históricamente, la desocupación ha presentado un sesgo de género en la región, registrándose más entre las mujeres que los varones.

Además, las tasas de desempleo de las mujeres migrantes, por lo general, se presentan más altas que la de sus pares nacionales.

44

<https://www.conicet.gov.ar/se-puso-en-marcha-la-segunda-edicion-de-la-encuesta-nacional-migrante-de-argentina/> ver también en sitio de la OIM

https://argentina.iom.int/sites/g/files/tmzbdl901/files/documents/2023-07/documento-metodologico-en-ma-2023_vf.pdf



Las mujeres migrantes enfrentan fuertes barreras para insertarse en el mercado laboral, como la discriminación, la sobrecarga de las tareas de cuidado y del trabajo del hogar no remunerado, además de experimentar mayor dificultad que los varones en la tramitación de equivalencias y reconocimiento profesional.

Durante la pandemia por COVID-19, el impacto sobre las mujeres fue aún más exacerbado en torno a las altas tasas de desempleo.

No obstante, los datos recientes muestran una fuerte recuperación del empleo femenino y una baja en el desempleo durante 2022. Esto incide directamente en el empleo migrante femenino, asociado en gran proporción al sistema de cuidado, al sector comercial y de servicios, el cual se vio afectado durante la pandemia.

Calificación y nivel educativo

Un nudo crítico en la integración de la población migrante está vinculado con el nivel educativo alcanzado y el acceso al trabajo calificado.

En primer lugar, en una gran cantidad de países iberoamericanos, la población migrante presenta un nivel educativo inferior que la población nacional, por lo que incide directamente en la posibilidad de acceder a empleos calificados y aumenta la propensión al desempleo.

Por otro lado, aún en aquellos casos en los que el nivel educativo es similar – esto ocurre por ejemplo con el desplazamiento de personas venezolanas-, la aproximación a trabajos calificados es muy difícil, principalmente por la complejidad y el costo del proceso de validación y homologación de títulos profesionales, pero también por la percepción y resistencia de algunos sectores profesionales que perciben que los migrantes llegan a quitarles oportunidades de empleo.

Según un informe reciente realizado por el BID, en América Latina y el Caribe las personas migrantes se encuentran sobre representadas en los extremos, es decir en los trabajos más calificados y en los menos calificados.

En algunos países, como Paraguay, Uruguay, México, Panamá y Perú, las personas migrantes suelen ocupar puestos más calificados que las personas nacionales en función de los años de residencia. El desplazamiento de personas de nacionalidad venezolana presenta particularidades y grandes diferencias con respecto a otros flujos de movilidad humana.

En el Cono Sur, la mayor parte de la población venezolana es profesional y, en gran medida, ha logrado insertarse en el mercado de trabajo.

En otros países, como Colombia o Perú, la población venezolana que se asentó cuenta con menor nivel educativo promedio pugnando su participación dentro de los trabajos menos calificados, dentro de un mercado laboral marcado por la informalidad y la recesión pandémica.

Informalidad laboral

La informalidad laboral es, tal vez, el indicador más relevante en la región para el análisis de la seguridad social, ya que es una característica endémica de gran parte de los mercados laborales, principalmente de América Latina y el Caribe.

Según un informe reciente de la OIT, la recuperación del trabajo post pandemia por COVID-19 ha estado marcada por el crecimiento en las ocupaciones informales, dando cuenta entre el 40 por ciento y 80 por ciento del aumento neto de trabajo entre 2020 y 2022.

Estos datos están íntimamente vinculados con el trabajo independiente o cuentapropista que se reactiva a partir del cese de las restricciones de movilidad debido a la emergencia sanitaria, rubros de actividad que por lo general están asociados con la informalidad laboral y en los cuales hay una sobre representación de la población migrante.



En la región coexisten una multiplicidad de modelos y causales de mercados laborales informales pero que redundan todos en un grave déficit de trabajo digno.

El trabajo informal se configura de múltiples formas: venta de bienes o servicios individuales, trabajo remunerado no formal en servicios de plataformas, participación laboral sin contrato en empresas familiares o emprendimientos sociales, e incluso mecanismos pseudo formales con contratos laborales no legales en empresas y negocios de envergadura.

La característica intrínseca de estos trabajos es la falta de participación en la seguridad social de los trabajadores y de los empleadores.

El trabajo informal es, además, más inestable y se conjuga con el subempleo, ocasionando que las personas se vean expuestas a períodos de desempleo, lo cual impacta en la situación social y económica y presenta efectos en las condiciones anímicas, reproduciendo aún más las dificultades de conseguir un puesto de trabajo, especialmente de calidad, en el futuro cercano.

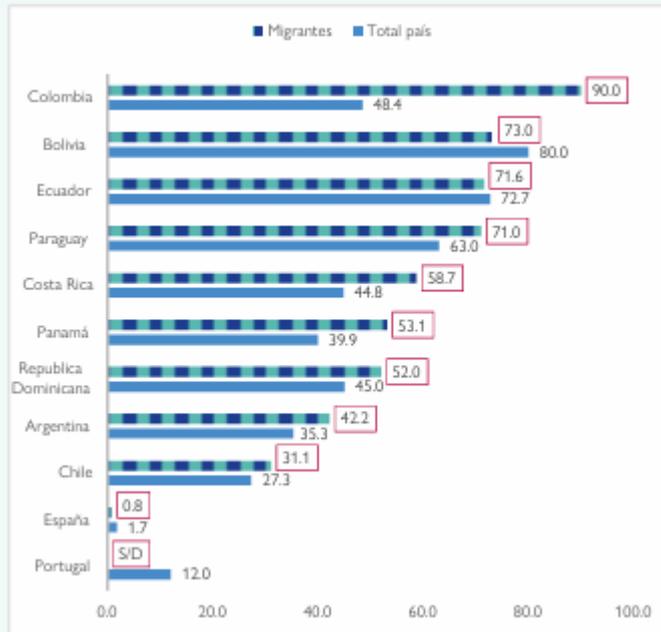
La informalidad es una constante en la región iberoamericana, con la excepción de España y Uruguay en lo que se refiere a las personas nacionales.

En el resto de los países, las tasas de informalidad son relevantes y en todos los casos, la población migrante presenta valores más elevados.

Algunos casos extremos se observan en Colombia, donde, por ejemplo, se reseña que el 90 por ciento de la población migrante se encuentra inserta en el mercado laboral informal con relación al 48 por ciento de la población nacional.

Del mismo modo, Uruguay sorprende con una brecha relevante entre población nacional y migrante. El resto de los países muestran comportamientos más cercanos entre la población nacional y la migrante pero siempre con una diferencia negativa con relación a esta última.

Gráfico 6: Tasa de empleo informal por país migrantes y no migrantes, muestra de países seleccionados por subregión.



Fuente: Elaboración propia, múltiples fuentes (ver el capítulo de cada país).

La informalidad laboral se debe, en gran medida, a las dificultades de acceso a la regularización de la condición legal y, en consecuencia, a la documentación.

De las entrevistas realizadas, surge que el mayor problema reportado por las personas migrantes para acceder a la seguridad social y al empleo es la falta de documentación migratoria. De esta manera, además de las dificultades inherentes al proceso migratorio en términos del desarraigo, de las dificultades culturales y la falta de conocimiento de los procesos administrativos de cada país, las personas migrantes enfrentan barreras específicas.

Por un lado, el acceso a la documentación migratoria, la cual en muchos países impone condiciones no fáciles de cumplir, sino que otros países incorporan restricciones específicas para acceder al empleo.

Como se observa en la siguiente tabla, muchos países incorporan restricciones particulares, tales como cupos o solicitud de documentación o autorización adicional

para incorporar personas migrantes en el trabajo formal. Estas restricciones promueven también la inserción de las personas migrantes en los mercados de trabajo informal.

Tabla 8: Restricciones y cupos al empleo de personas migrantes

País	Restricciones para el acceso al empleo formal - migración regular	Existencia de cupo para la contratación
Argentina	No	No
Bolivia	No	Sí
Brasil	Se requiere autorización adicional	No
Chile	No	Sí
Colombia	Los solicitantes de asilo tienen limitaciones	No
Costa Rica	No	No
Ecuador	No	No
El Salvador	Se requiere autorización adicional	Sí
España	No	No
Guatemala	No	Sí
Honduras	Se requiere autorización adicional	Sí
México	Se requiere autorización adicional	Sí
Nicaragua	Se requiere autorización adicional	No
Panamá	No	Sí
Paraguay	No	No
Perú	Se requiere autorización adicional	Sí
Portugal	No	No
República Dominicana	Se requiere autorización adicional	Sí
Uruguay	No	No
Venezuela	Se requiere autorización adicional	Sí

Trabajo doméstico

El trabajo doméstico no remunerado y remunerado es una de las tareas fundamentales en el desarrollo económico de los países.

Este trabajo ha recaído históricamente en las mujeres y, en gran medida, se interrelaciona con otras variables, como la pertenencia a pueblos indígenas, población afrodescendiente o personas migrantes.



El trabajo doméstico supone en promedio entre el 10,5% y el 14,3% del empleo de las mujeres en la región. En países como Paraguay o Argentina este porcentaje supera el 16%. Los ingresos de las mujeres empleadas en el servicio doméstico son iguales o inferiores al 50% del promedio de todas las personas ocupadas.

De hecho, una proporción significativa de las mujeres en el mundo que realizan estos trabajos son mujeres migrantes, e Iberoamérica no es la excepción.

En estas "cadenas globales de cuidados", las mujeres trabajadoras migrantes se ven obligadas a delegar en otras mujeres nacionales y/o migrantes, - aún más precarizadas - los cuidados que ellas hubieran realizado en sus países de origen, reproduciendo una cadena de desigualdades y de exclusión basada en el género.

Según la OIT, el 35,3 por ciento de las personas que realizaban este trabajo en América Latina eran migrantes. Los principales países de recepción de trabajadoras migrantes que realizan trabajo doméstico son Chile y Argentina incorporando mujeres que provienen de Perú y Paraguay; en Costa Rica sucede con personas provenientes de Nicaragua; en México de países limítrofes y en la República Dominicana con personas nacionales de Haití.

Estas mujeres suelen ser, asimismo, el sostén económico de sus familias en el país de origen a través del envío de remesas. La separación familiar es frecuente, quedando los/as hijos de estas mujeres trabajadoras al cuidado de redes familiares en el país de origen.

Las trabajadoras migrantes en el rubro doméstico están expuestas a mayores niveles de precariedad, inestabilidad y vulnerabilidad que otros rubros, exacerbándose las interseccionalidades de pobreza, migración y desigualdad basada en género.

La exposición a situaciones de violencia y trata también suelen ser una constante para las mujeres migrantes latinoamericanas en sus procesos de inserción laboral



en los países de destino. En relación con el marco normativo, el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (núm. 189) y la Recomendación (núm. 201) sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, ambos establecidos en 2011, brindan estándares de protección para garantizar el trabajo decente para las trabajadoras domésticas.

En América Latina y el Caribe el Convenio 189 ha sido ratificado por 17 países: Uruguay (2012), Estado Plurinacional de Bolivia (2013), Ecuador (2013), Nicaragua (2013), Paraguay (2013), Argentina (2014), Colombia (2014), Costa Rica (2014), Chile (2015), Panamá (2015), República Dominicana (2015), Jamaica (2016) y más recientemente México (2020), Perú (2018), Granada (2018) y Brasil (2018). Es decir, en la mayoría de los países, existen legislaciones que regulan el trabajo doméstico.

Sin embargo, los avances y el nivel de cumplimiento en términos de acceso efectivo a estos derechos son moderados y muy desiguales en la región. La mayoría de las trabajadoras domésticas realizan sus tareas en condiciones de informalidad y, por lo tanto, no gozan de la seguridad social. Según un informe reciente de ONU Mujeres, “más del 77,5% de las mujeres empleadas en el sector del trabajo doméstico lo hacen en condiciones de informalidad”.

A nivel subregional, los datos de 2018 para el Caribe marcan una informalidad muy alta en varios países (superior al 90%), que se reproduce también en Centroamérica (97,6%), y le siguen los países andinos (81,9%) y el Cono Sur (63%).

Entre los países de la región con mayores niveles de formalización del empleo se encuentra Uruguay con cerca del 70 por ciento de afiliación a sistemas de pensiones.

Por el contrario, como lo señala otro estudio de ONU Mujeres realizado en conjunto con la OISS y la OIT en nueve países, El Salvador, Paraguay, Nicaragua, Honduras, Venezuela, República Dominicana, México, Guatemala, y Bolivia, se supera el 90 por ciento de informalidad.

Migración en los sistemas de seguridad social de iberoamérica

La seguridad social se reconoce como un derecho fundamental que se debe garantizar a todas las personas, representado en la cobertura de salud, las pensiones o retiros y los servicios sociales mínimos. Se trata de una protección del Estado para garantizar un nivel de vida adecuado y la posibilidad de recuperación ante un riesgo social.

En Iberoamérica, por lo general, los sistemas de seguridad social continúan sustentados en los regímenes de naturaleza contributiva que siguen los modelos tradicionales de seguro social, los cuales están enfocados en proteger a los/as trabajadores/as que participan en el mercado laboral formal.

Sin embargo, como se reseñó previamente, una significativa proporción de trabajadores/as migrantes se encuentra inserta en el mercado laboral informal, por lo tanto, carecen de una cobertura de seguridad social contributiva.

Diversos autores refieren a la estrecha relación entre pobreza y acceso a la seguridad social: “el fenómeno de la exclusión social de los seguros sociales contributivos está estrechamente relacionado con los problemas de pobreza e indigencia, que se asocian con un bajo nivel de calificación para el empleo, implicando una marginación del mercado formal de trabajo y, por lo tanto, de los canales de acceso a la cobertura de los seguros sociales”.

La mayor parte de los países analizados contemplan un sistema de seguridad que incluye componentes contributivos y no contributivos, éstos últimos de alcance y estrategias muy variadas.

Con relación a las prestaciones pensiones y salud, éstas se encuentran siempre presentes, mientras que las asignaciones familiares y el seguro de desempleo, no



son recurrentes. Este informe no pretende hacer un relevamiento ni clasificación exhaustiva de los sistemas, sino abordar de manera específica la situación de las personas migrantes con relación al acceso a la seguridad social.

En su gran mayoría, los países iberoamericanos cuentan con sistemas de contribución obligatoria para trabajadores/as formales, y los mismos se financian a través de una combinación de contribuciones de empleados/as y empleadores/as, impuestos generales y, en algunos casos, financiamiento estatal o privado. Si bien las prestaciones que incluyen los sistemas de seguridad son variables, en general, incluyen la atención médica y las prestaciones por vejez o jubilaciones.

Asimismo, en algunos países se incluye el seguro de desempleo y las asignaciones familiares, aunque no siempre están incorporadas dentro del mismo esquema de la seguridad social general, sino como mecanismos independientes.

Por otro lado, los sistemas de seguridad social de muchos países de América Latina y el Caribe han estado sujetos a reformas y adaptaciones de distinta índole en los últimos años, en busca de mayor eficiencia y sostenibilidad de los sistemas.

En este contexto, la migración no es una variable tenida en cuenta de manera integral en los sistemas de seguridad social, ni analizada de manera recurrente por los mecanismos de monitoreo.

En su componente contributivo, los migrantes son incorporados/as en igualdad de condiciones como cotizantes ya que, por lo general, se trata de un mecanismo obligatorio y compulsivo. Sin embargo, como se puede observar en la tabla 5, algunos países incorporan restricciones en la contratación de personas migrantes.

En aquellos países donde las tasas de informalidad son muy altas, como Colombia, Argentina, Perú, una gran cantidad de personas migrantes trabaja por cuenta propia o se integra a empresas pequeñas de baja productividad e informales, quedando así excluida de las protecciones derivadas de los marcos normativos laborales y de la seguridad social contributiva.



En algunos casos, se observa el incumplimiento de la normativa de trabajo por parte de las empresas, al impedir que trabajadores – migrantes o no migrantes – puedan acceder al derecho a la seguridad social, a lo cual se suma la ausencia de controles efectivos por parte de los Estados.

En otras circunstancias, la ausencia de cobertura de seguridad social también puede ser atribuida a la subocupación de trabajadores que mantienen una relación de subordinación y dependencia (contratistas) en estas compañías, y cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo.

En esta situación, como sucede en Colombia y en otros países de la región, la informalidad surge como consecuencia de las exclusiones incorporadas en la misma ley, las cuales estipulan que las contribuciones a la seguridad social solo son obligatorias a partir de un sueldo equivalente al salario mínimo.

Esto expone a numerosas personas con ingresos bajos a riesgos significativos como la invalidez, la disminución de ingresos o la vulnerabilidad ante la pobreza durante la vejez.

La precarización e informalidad laboral impiden, asimismo, incorporarse en esquemas de capacitación. Además, incrementan los riesgos tales como pérdida de empleo, problemas de salud o situaciones laborales abusivas.

Como ya se mencionó previamente, esta situación se vio agravada durante la pandemia por COVID-19, la cual habilitó y amplió los mercados informales, exponiendo a las personas – entre ellas a los/as migrantes – a situaciones de gran vulnerabilidad social y económica.

Puntualmente frente a esto, algunos países establecieron mecanismos de subsidio económico para personas en situación de pobreza o ante la pérdida del trabajo. Por ejemplo, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) tanto en Argentina como en Chile.



No obstante, en muchas ocasiones las personas migrantes quedaron excluidas de estos beneficios por no cumplir con los requisitos establecidos.

Como ya fuera observado, las tasas de informalidad en la región indican la diferencia en el acceso a la seguridad social entre la población migrante y la nacional. En todos los países, excepto Chile que muestra un comportamiento inverso, la tasa de informalidad es mayor en las personas migrantes.

Esto implica que no cotizan a la seguridad social contributiva y, por lo tanto, no acceden – en ciertos países – a las prestaciones condicionadas inmediatas, tales como la salud. En suma, se ven afectadas en el acceso a prestaciones de largo plazo, específicamente, la jubilación.

Si bien la tasa de formalidad permite tener el valor más aproximado de la contribución de las personas migrantes al sistema de seguridad social contributivo, este dato no permite reconocer la cobertura efectiva de cada país de la población migrante en las distintas prestaciones.

Obtener un dato fehaciente sobre la cobertura de la seguridad social de la población migrante requiere de un análisis pormenorizado de cada país y de los distintos componentes. Mientras en algunos países el análisis de la cobertura se enfoca en el acceso a la salud, en otros – especialmente en aquellos casos donde esto se encuentra cubierto – el análisis se orienta al sistema previsional u otras prestaciones (asignaciones familiares, desempleo, etc.).

El hecho es que no es posible reconocer un indicador de cobertura cuyo significado permita establecer criterios comunes unívocos, dada la complejidad de los sistemas de seguridad social en la región.

En cualquier caso, la población migrante se encuentra expuesta, no solo a las dinámicas de los mercados laborales de cada país que inciden sobre los/as trabajadores/as, sino a las políticas y prácticas migratorias, las cuales condicionan el acceso a la documentación y las formas en que se concibe la migración y la integración.

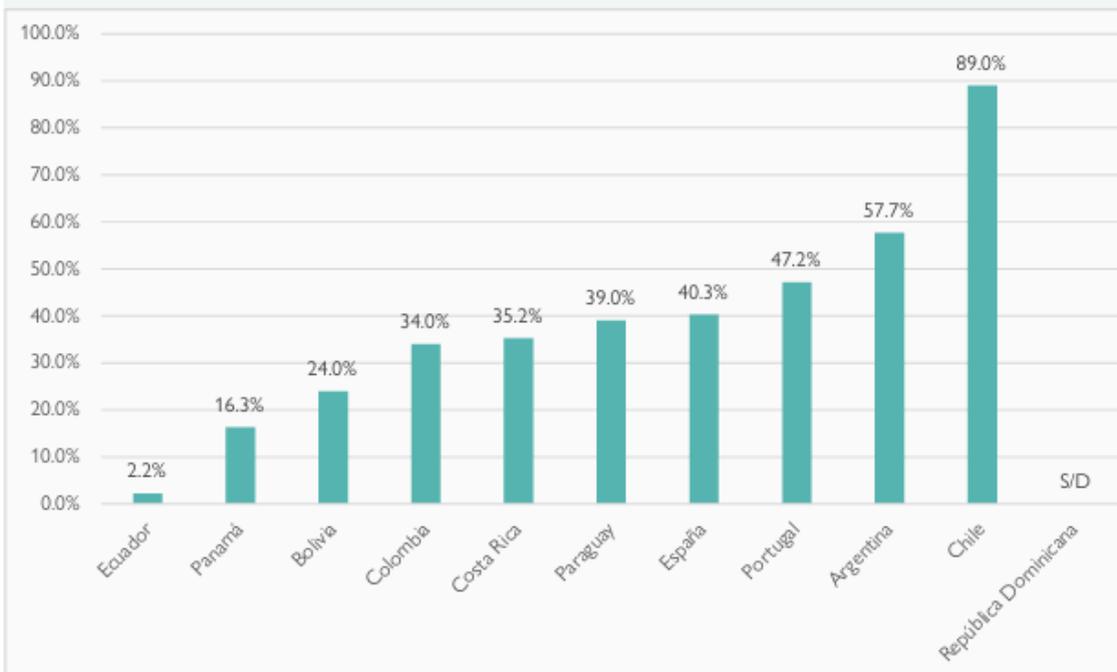


La regularización de la condición legal y la documentación son requisitos ineludibles para el acceso al trabajo digno y el principal problema relevado en todos los países para el acceso a la seguridad social, así como a otros derechos, tales como educación y vivienda.

Cada país establece criterios propios para la obtención de la regularidad migratoria, pero en todos los países de la región se registran barreras y demoras sustantivas que colocan a las personas migrantes en una posición de desventaja estructural inmediata.

El siguiente gráfico presenta la proporción de personas migrantes que cotizan a la seguridad social, sobre el total de población migrante. Si bien los datos no son siempre fácilmente comparables ya que se definen de manera diferente en cada país, permite reconocer el déficit de participación (en tanto cotizantes y/o registrados) en la mayor parte de los países. En la mayor parte de los casos, como se analizó previamente, depende del funcionamiento del mercado laboral del país y principalmente la relevancia de la informalidad.

Gráfico 7: Proporción de migrantes que cotizan a la seguridad social¹⁸⁶. Muestra de países seleccionados por subregión.



Fuente: la información proviene de múltiples fuentes (ver el capítulo de cada país) y corresponde al cálculo que hace el país en función del sistema de seguridad social.

Una variable que incide directamente en el acceso a la seguridad social, y en la protección de otros derechos de la población migrante, es el tiempo de residencia. Las personas migrantes recién llegadas o con poco tiempo en el país de acogida suelen presentar mayores dificultades para acceder a un trabajo, obtener la documentación o encontrar una vivienda.

La falta o desconocimiento de información y de los mecanismos disponibles, junto con la ausencia de redes familiares y comunitarias, son algunos de los aspectos que inciden en las dificultades para garantizar la integración de las personas migrantes durante los primeros años de residencia.

En los países con mayor proporción de migración reciente, como Perú, Colombia, Ecuador y Panamá, se presentan dificultades sustantivas para el acceso a la seguridad social, y en particular a la salud, por parte de las personas migrantes con



relación a países con presencia de migración más histórica, como puede ser el caso de Argentina, Chile, Costa Rica, España y Portugal.

Estas diferencias también se identifican al interior de los países entre las comunidades migratorias recientes y aquellas de larga data, lo que interpela a generar acciones positivas focalizadas hacia todos los flujos mixtos para facilitar procesos de integración minimizando las situaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo.

En este sentido, el éxodo venezolano y su arribo masivo a algunos países de la región ha tensionado los sistemas de seguridad social que no se encontraban preparados para un movimiento tan significativo de población que, a su vez, se encontraba en situación de gran vulnerabilidad social y económica.

Pensiones

Según datos de la CEPAL, en el año 2022, en América Latina y el Caribe vivían 88,6 millones de personas mayores de 60 años, lo que representa el 13,4 por ciento de la población total, proporción que llegará al 16,5 por ciento para 2030.

Si bien la pandemia implicó un retroceso con relación a la esperanza de vida, se prevé que la misma siga aumentando en los próximos años. Para 2020 se estimaba que el 73,9 por ciento de la población latinoamericana de 65 años y más recibía algún tipo de pensión, de las cuales el 54,2 por ciento eran contributivas y el 24,9 por ciento no contributivas.

En América Latina y el Caribe, se estima que, al menos un tercio de la población mayor de 60 años vive en la pobreza o indigencia, con mayor incidencia aún en las áreas rurales, en las mujeres y en otros grupos como los pueblos indígenas y las personas migrantes.



Por lo general, la seguridad económica durante la vejez proviene de ahorros propios, ayudas familiares o pensiones, y frecuentemente las personas adultas mayores deberán combinar estas distintas fuentes para su subsistencia.

Por otro lado, es frecuente que las personas mayores deban continuar trabajando después de la edad de retiro para poder cubrir las necesidades mínimas, aun contando con alguna otra fuente de ingreso.

Las dificultades para el acceso al trabajo se exageran en la edad adulta, no sólo por los prejuicios y falta de oportunidades sino por las propias dificultades del envejecimiento.

Las mujeres enfrentan especialmente dificultades para lograr una seguridad económica y el acceso a una vida digna durante el retiro debido a la desventaja estructural durante toda la vida en el acceso a la educación, al trabajo formal y a la sobrecarga histórica de tareas domésticas que inciden en la imposibilidad de acceder al trabajo formal, y durante la vejez, la imposibilidad de contar con pensiones contributivas.

Una estrategia para abordar la limitada cobertura de la seguridad social, y al mismo tiempo, establecer un nivel mínimo de protección económica para los grupos vulnerables, incluyendo a los adultos mayores, implica la instauración de sistemas de pensiones no contributivas. En líneas generales, las pensiones no contributivas se refieren a aquellas que no demandan contribuciones previas a la seguridad social y, en su mayoría, consisten en pagos monetarios que pueden ser uniformes, aplicarse de manera universal o estar dirigidos a grupos específicos o situaciones de riesgo (como vejez, discapacidad o invalidez).

Estas pensiones no contributivas también forman parte de los mecanismos destinados a garantizar ingresos mínimos dentro del sistema de seguridad social, cuyo propósito fundamental es proporcionar recursos suficientes para prevenir que las personas, al momento de su retiro o jubilación, caigan en la pobreza.



Además, existe otro enfoque ampliamente utilizado conocido como las pensiones mínimas garantizadas, las cuales se conceden a aquellos individuos cuyos ahorros acumulados en sistemas de contribución se encuentran por debajo de un umbral considerado necesario para evitar la pobreza en la vejez.

Sin embargo, en Estados con una baja tasa de participación en sistemas de contribución, estas pensiones mínimas garantizadas resultan insuficientes para prevenir la aparición de la pobreza entre la población adulta mayor.

En Iberoamérica se conjugan sistemas muy diversos de seguridad social, con resultados muy disímiles en cuanto a la protección efectiva de sus comunidades, pero que evidencian fuertes sesgos negativos en distintos grupos históricamente marginados y, entre ellos, las personas migrantes.

En los sistemas de carácter contributivo con gestión estatal, el primer problema del acceso a la seguridad social que impacta de manera desproporcionada en la población migrante es el piso de años de aportes necesarios para acceder a la misma.

Este problema propicia la desigualdad y penaliza a aquellos que no alcanzan los años mínimos mediante la pérdida de los aportes o bien el paso a los componentes subsidiados, con un impacto económico directo. En algunos países, como en Argentina, se han desarrollado soluciones intermedias, como las moratorias, permitiendo acceder a los beneficios sin contar con la totalidad de los años de aportes.

Las personas migrantes tienen menos posibilidades de cubrir la cantidad de años requeridos ya que la migración puede haberse realizado en cualquier momento de su edad laboral.

Por otro lado, en la mayor parte de los países se establecen requisitos adicionales que deberán cumplir las personas migrantes, en particular medidos en años de residencia legal y con frecuencia con condiciones específicas como que sean



ininterrumpidos. En el caso de las moratorias o mecanismos subsidiados de acceso a las pensiones jubilatorias, las condiciones suelen excluir de facto a la población migrante o incorporar restricciones que serán posibles solo para un número muy reducido de la población migrante.

Actualmente, resulta complejo acceder a información efectiva sobre la proporción de personas migrantes adultas mayores que reciben pensiones en los países de estudio, resultando imposible caracterizar de forma clara la situación. Se reconoce, sin embargo, que en la región conviven diferentes situaciones que se construyen a partir de la conjugación de las dinámicas migratorias, las políticas de inclusión e integración de las personas migrantes y el diseño de los sistemas de pensiones.

En países como Argentina, Chile, España y Portugal con mecanismos tendientes a la universalidad y que cuentan ya con migración histórica y permanente, las personas en contexto de movilidad humana se incorporan en el sistema de pensiones en la misma proporción que participan del empleo formal. En el caso de los países con alta informalidad, se han ido estableciendo mecanismos que permiten acceder a las pensiones no contributivas.

En todos los casos, esto no logra ser de carácter universal y excluye a un gran número de personas migrantes que, por la diversidad de trayectorias y la desventaja estructural, no pueden acceder a los requisitos mínimos. En estos países, los convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social han tomado gran relevancia en los últimos años para establecer mecanismos que permitan a estas personas el acceso efectivo a las prestaciones de vejez. Sin embargo, el acceso sigue siendo complejo, requiere de un estudio de caso por caso y solo interviene en los casos de prestaciones vinculadas al componente contributivo, que como se ha visto a lo largo del informe deja de lado a un gran número de personas migrantes.

En los países de migración más reciente, como Colombia, Perú, Ecuador, la problemática de las prestaciones por vejez para la población migrante no es aún un problema emergente, ya que la mayor parte de las personas que residen se encuentran en edad activa y aquellas personas mayores que se instalan en estos

países, ingresan por lo general como dependencias económicas de sus grupos familiares.

Tabla 11: Condiciones del acceso a la jubilación para las personas migrantes en Iberoamérica

País	Condiciones adicionales para el acceso a la jubilación de personas migrantes- sistema contributivo	Condiciones adicionales para el acceso a la jubilación de personas migrantes- sistema NO contributivo
Argentina	Sin requisitos adicionales	10 años de residencia legal
Chile	Sin requisitos adicionales	20 años de residencia legal
Colombia		Naturalizarse
Costa Rica		No pueden acceder
Estado Plurinacional de Bolivia	Sin requisitos adicionales	
Ecuador	Sin requisitos adicionales	Sin requisitos adicionales
El Salvador	Sin requisitos adicionales	
España	Sin requisitos adicionales	
Guatemala	Sin requisitos adicionales	
Honduras	Sin requisitos adicionales	No aplica
Nicaragua	Sin requisitos adicionales	No aplica
Panamá	Sin requisitos adicionales	
Paraguay	Sin requisitos adicionales	
Portugal	Condiciones sobre plazos mínimos de residencia	Condiciones sobre plazos mínimos de residencia
República Dominicana	Sin requisitos adicionales	Sin requisitos adicionales
Uruguay	Sin requisitos adicionales	
Rep. Bolivariana de Venezuela	Sin requisitos adicionales	

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas y el análisis documental¹⁴.

Salud

El informe de OISS se concentró en el análisis del acceso al derecho a la salud como componente central de la protección social, es decir con el rol del Estado de garantizar el acceso de sus habitantes a los servicios de salud como un derecho.

En Iberoamérica el derecho a la salud se encuentra presente en las constituciones y marcos jurídicos de todos los países y se observa una tendencia hacia la universalización con distintos grados de éxito.

A su vez, en la mayor parte de los países los servicios de salud funcionan bajo un mecanismo “mixto”, en el cual coexisten un sector público y un sector privado con



muchas diferencias en cómo se distribuye la participación de cada uno en cada país.

Sin embargo, pese al reconocimiento normativo de este derecho en toda la región, se advierten importantes obstáculos para su efectivo goce y ejercicio por parte de la población migrante.

Así, el requisito mínimo en casi todos los países para acceder a la atención médica es la documentación migratoria regular, lo que suele resultar en una barrera para muchas personas migrantes, especialmente para aquellas recién llegadas o con poco tiempo de residencia.

Para acceder al sistema de salud, en el régimen subsidiado, aquellos países que habilitan el ingreso de personas migrantes requieren que las personas se registren en el sistema y demuestren su situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Este proceso no siempre resulta fácil de entender para las personas migrantes y tiene demoras que pueden incidir directamente en la situación de salud.

A su vez, como fue descrito para el resto de las materias se identificaron barreras vinculadas con situaciones de falta de información, discriminación, xenofobia y desafíos en los abordajes interculturales y de género.

En definitiva, se advierten importantes esfuerzos por parte de los países de la región en la adopción de medidas y normativas para la inclusión socioeconómica y la protección de la salud de la población migrante, sin embargo, persisten obstáculos que limitan o restringen el efectivo goce y ejercicio de derechos fundamentales de las personas migrantes en toda Iberoamérica.

La OIM y la OISS aspiran a que esta investigación sea un instrumento de producción y difusión de información valioso que pueda informar las medidas de política pública migratoria, laboral, de seguridad social y de salud de todos los Estados de la región iberoamericana.

Recapitulación del capítulo.

En este capítulo 2 del presente informe hemos presentado evidencia dura sobre las realidades demográficas de la Región Latinoamericana, y en segundo lugar sobre las complejidades que arroja la migración como fenómeno poblacional y a la vez económico y social.

Respecto de lo primero, hemos seguido el trabajo de CEPAL / ONU que nos ha mostrado una Latinoamérica y Caribe que empieza a sufrir las cuestiones que a finales del siglo XX se consideraban un patrimonio casi exclusivo de naciones europeas o de Japón.

Particularmente nos interesa recalcar que nos queda poco tiempo como región para liberar al máximo nuestro potencial productivo e integrarnos no sólo a nivel de grandes empresas exportadoras, sino fundamentalmente también en la mayor integración que puedan hacer las pymes latinoamericanas y el sector de trabajadores independientes, al menos aquellos que puedan exportar sus servicios.

Ese poco tiempo es realmente poco tiempo para un país. En el caso, serían cinco o diez años antes de que comience a notarse palpablemente el fenómeno de la pérdida del bono y dividendos demográficos.

Tal cuestión que parece a veces lejana no es tal. Requiere de avanzar en un triple frente de conocer mejor nuestros mercados laborales, efectuar reformas de fondo en donde el debate se aleje de ideologismos, tanto en las normas que rigen el mercado de trabajo y su productividad, como en aquellas que cubren la seguridad social de los integrantes de ese mercado y sus familias.

Con el trabajo de OISS y OIM sobre migración en el espacio iberoamericano, lo que buscamos es que aquellos datos duros que surgen como notas poblacionales se complementen mostrando que existe también necesidad de conocer mejor otra realidad de nuestros mercados laborales, cuál es la informalidad, su tamaño, su



identidad, conocer el empleo independiente que está sufriendo la mayor cantidad de transformaciones tanto en tamaño como en calidad, y sobre todo quisimos reforzar la mirada holística que creemos debe adoptarse para entender la realidad de la seguridad social, tanto como sus posibles reformas.

El próximo capítulo profundiza en estas realidades.



CAPÍTULO III. ENTENDIENDO LA INFORMALIDAD, EL EMPLEO INDEPENDIENTE, EL AHORRO PREVISIONAL, LA ECONOMÍA DEL CUIDADO Y LOS SISTEMAS DE SALUD.

En este capítulo abordaremos algunos conceptos básicos sobre el entendimiento que tenemos sobre nuestros mercados laborales en la Región y en nuestro país.

Aunque a veces parezca casi obvio tratar qué quiere decir cada concepto, no lo es tanto. Políticos, comunicadores, académicos, e incluso técnicos que forjan políticas públicas o asisten a quienes lo hacen, suelen incurrir en descripciones de la realidad socio laboral que se basan en confusiones muy profundas sobre las categorías usadas para describirla.

Aquello que no puede decirse correctamente, no puede medirse. Y lo que no se puede medir, no permite discernir su calidad. Sin medición correcta, sin apreciación correcta de la composición cualitativa de nuestros mercados se dificulta enarbolar las correctas políticas públicas para enfrentar los desafíos que nos atraviesan.

Como hemos visto, tanto en el informe anterior cuando describimos notas poblacionales que tienen la potencia para modificar nuestros mercados laborales, tanto como cuando hemos reseñado al Señor Director el que entendemos es el principal desafío de nuestro mercado laboral argentino, esto es, la informalidad creciente de la economía, y por tanto de sus relaciones laborales dependientes, tanto como de la aparición de informalidad de trabajadores independientes, hay categorías de enorme complejidad.

Principalmente, el tamaño y calidad del empleo independiente en relación con la informalidad no cuenta en nuestro país con estudios de profundidad. Las estadísticas públicas subvaloran el fenómeno, lo cual apareció patente a la hora de cobrar el IFE 1, en el contexto COVID 19, que como sabemos, fue diseñado para cuatro millones de personas, y se presentaron a cobrarlo once millones.



En este capítulo entonces repasaremos algunas de las nociones básicas correctas sobre el mercado de trabajo que surgen de la Resolución de modificación de la resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo 21.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (Ginebra, 11-20 de octubre de 2023).

Basándose en ellas, haremos una breve introducción al desafiante mundo del empleo independiente, principalmente en su relación con la informalidad y con otro fenómeno que tiene entidad propia: el trabajo de cuidados remunerado, ya que en él suelen mezclarse dependencia e independencia, y sobre todo, porque como veremos más adelante, de nuestras estadísticas públicas argentinas surge evidencia que más de la mitad de la población en edad de trabajar estaría “indisponible para el mercado” siendo la posición de OISS que dicha característica debe ser mejor estudiada, pues en nuestra opinión se esconden allí trabajos no remunerados de cuidados, informalidad y organización social frente a la pobreza infantil, y el envejecimiento poblacional.

Dichos aportes que hacemos en este capítulo tienen una dirección, cuál es la de señalar que es preciso tener una mirada holística sobre la seguridad social ante los impactos de los guarismos sobre envejecimiento poblacional, los de mortalidad, fecundidad, y migraciones y ante los que provienen de la naturaleza cambiante del trabajo, esto es, los que nos hablan de una sociedad salarial que no crece, y de un mercado laboral que por el contrario, se extiende mixturando formalidades e informalidades, aumentando el empleo independiente y las formas atípicas de empleo.

Definiciones de la 21.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (Ginebra, 11-20 de octubre de 2023).

La Conferencia descrita en el título del acápite estableció una clarificación de conceptos partiendo de la necesidad de armonizar las normas estadísticas internacionales sobre el trabajo, la ocupación y la subutilización de la mano de obra adoptadas por la 19.^a CIET con la Clasificación Internacional de Actividades para



Estadísticas sobre el Uso del Tiempo (ICATUS 2016) adoptada por el 48.º período de sesiones de la Comisión de estadística de las Naciones Unidas, 2017, así como las definiciones de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptó el 20 de octubre de 2023 las siguientes enmiendas a la Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo, sancionada por la 19.a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 2013.

La resolución que tiene vigor desde octubre de 2023 tiene por objeto establecer normas sobre estadísticas del trabajo que sirvan para orientar a los países en la actualización e integración de los programas estadísticos que existen en este campo.

Define el concepto estadístico de trabajo a título de referencia e incluye conceptos, definiciones y directrices de carácter operativo para: a) subconjuntos distintos de actividades productivas, denominadas formas de trabajo; b) clasificaciones de la población según su situación en la fuerza de trabajo y su forma de trabajo principal, y c) medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo.

Estas normas para la OIT deberían facilitar la producción de diferentes subconjuntos de estadísticas del trabajo para diversos fines en el marco de un sistema nacional integrado basado en conceptos y definiciones comunes.

De tal modo, el organismo laboral entiende que cada país debería procurar establecer un sistema de estadísticas del trabajo, incluidas las relativas a la fuerza de trabajo, a fin de proporcionar una base adecuada de información para los diversos usuarios de las estadísticas, teniendo en cuenta las necesidades y circunstancias nacionales específicas.

Dicho sistema debería diseñarse de modo que permita alcanzar una serie de objetivos, en particular: a) hacer un seguimiento de los mercados laborales y de la subutilización de la fuerza de trabajo, incluida la desocupación, con el fin de formular, poner en práctica y evaluar las políticas y los programas económicos y



sociales relacionados con la creación de empleo, la generación de ingresos, el desarrollo de competencias, incluidas la educación y formación profesional.

En esencia lo que se debe obtener con las estadísticas públicas es proporcionar una medición completa de la participación en todas las formas de trabajo con el fin de estimar el volumen o insumo de trabajo para las cuentas nacionales de producción, incluidas las cuentas «satélites» existentes, y la contribución de todas las formas de trabajo al desarrollo económico, al sustento de los hogares y al bienestar de los individuos y la sociedad.

Asimismo, deberían servir para evaluar la participación en las diferentes formas de trabajo de grupos de población como las mujeres y los hombres, los jóvenes, los niños, los migrantes y otras categorías que son objeto de políticas específicas, y estudiar las relaciones entre las diferentes formas de trabajo y sus resultados económicos y sociales.

Para alcanzar estos objetivos, la Conferencia de OIT propone que el sistema estadístico debería desarrollarse en consulta con los diferentes usuarios de las estadísticas y en consonancia con otras estadísticas económicas y sociales; asimismo, el sistema debería diseñarse de modo que permita obtener estadísticas coyunturales para necesidades a corto plazo, así como estadísticas compiladas a intervalos más largos destinadas a la realización de análisis estructurales y más detallados y a su uso como estadísticas de referencia.

Así se llega a los conceptos de referencia aprobados. En particular reseñamos algunos que nos interesan especialmente. Comencemos por el concepto de trabajo el que textualmente se define:

“El trabajo comprende todas las actividades realizadas por personas de cualquier sexo y edad con el fin de producir bienes o prestar servicios para el consumo de terceros o para uso final propio”:

- a) El trabajo se define independientemente de la legalidad de la actividad y de su carácter formal o informal.
- b) El trabajo excluye las actividades que no entrañan la producción de bienes o servicios (por ejemplo la mendicidad y el robo), las actividades de cuidado personal (por ejemplo la higiene y el aseo personales) y las actividades que no pueden ser realizadas por terceros para el beneficio de una persona (por ejemplo dormir, aprender y las actividades para el entretenimiento propio).
- c) El concepto de trabajo está en conformidad con la frontera general de la producción tal como se define en el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008) y su concepto de unidad económica que distingue entre: i) unidades de mercado (es decir, sociedades, cuasi-sociedades y empresas de mercado no constituidas como sociedades -Que engloban, como un subgrupo, a las unidades del sector informal-); ii) unidades no de mercado (es decir, administración pública e instituciones sin fines de lucro), iii) hogares que producen bienes o servicios para uso final propio.
- d) El trabajo puede realizarse en cualquier tipo de unidad económica.

Con el fin de alcanzar diferentes objetivos estadísticos, en el punto 7 de la Resolución se identifican cinco formas de trabajo mutuamente excluyentes para su medición por separado. Se distinguen en función del destino previsto de la producción (es decir, para uso final propio o para el consumo de terceros, esto es, de otras unidades económicas) y de la naturaleza de la transacción (esto es, transacciones monetarias o no monetarias y transferencias):

- a) trabajo de producción para el autoconsumo, que comprende la producción de bienes y servicios para uso final propio;
- b) trabajo en la ocupación, que comprende el trabajo realizado para terceros a cambio de remuneración o beneficios;
- c) trabajo en formación no remunerado, que comprende el trabajo realizado para terceros, sin remuneración, para adquirir experiencia o competencias en el lugar de trabajo;
- d) trabajo voluntario, que comprende el trabajo sin remuneración y no obligatorio realizado para terceros;

e) otras actividades laborales (no definidas en esta Resolución como por ejemplo incluyen actividades tales como los servicios no remunerados prestados a la comunidad o el trabajo en prisión no remunerado impuestos por un tribunal o autoridad similar, y el servicio militar o civil alternativo no remunerados, que podrían considerarse como una forma de trabajo específica a efectos de la medición (por ejemplo, trabajo obligatorio no remunerado para terceros).

El punto 9 de la Resolución indica que “Las personas pueden desempeñar simultánea o sucesivamente una o más formas de trabajo, es decir, pueden estar ocupadas, realizar trabajo voluntario, trabajo en formación no remunerado y/o producir para el autoconsumo, en cualquier combinación.”

Mientras tanto el punto 10 indica que “El trabajo de producción de bienes para el autoconsumo, el trabajo en la ocupación, el trabajo en formación no remunerado, una parte de las actividades del trabajo voluntario, y las «otras actividades laborales», constituyen la base para la preparación de las cuentas nacionales dentro la frontera de producción del SCN 2008. La producción de servicios para el autoconsumo y la parte restante de las actividades del trabajo voluntario completan las cuentas nacionales de producción, es decir, se encuentran más allá de la frontera de producción del SCN 2008, pero dentro de la frontera general”.

En cuanto a las unidades estadísticas y de análisis la Resolución de OIT entiende que “Varias unidades son pertinentes para la producción de las estadísticas sobre cada forma de trabajo. Las tres unidades básicas para la recolección y difusión son las personas, los puestos de trabajo o actividades productivas, y las unidades de tiempo:⁴⁵

- a) las personas son la unidad básica para elaborar estadísticas sobre la población que participa en cada forma de trabajo;
- b) el puesto de trabajo o actividad productiva, que se define como el conjunto de tareas y obligaciones desempeñado por una persona, o que se prevé que una

⁴⁵ El subrayado es nuestro y busca resaltar conceptos que más adelante utilizaremos sin alterar la lectura.

persona desempeñe, para una sola unidad económica, tal como se especifica en el párrafo 6,

b): i) la noción de puesto de trabajo se utiliza en relación con el trabajo en la ocupación. Las personas pueden tener uno o varios puestos de trabajo. Para los trabajadores independientes, el número de puestos de trabajo se refiere al número de unidades económicas de las que son propietarios o copropietarios, sin importar el número de clientes a los que presten servicios. ⁴⁶ En el caso de las personas que tienen más de un puesto de trabajo, el puesto de trabajo principal se define como aquel al que corresponde el mayor número de horas habitualmente trabajadas, conforme a la definición establecida en las normas estadísticas internacionales sobre tiempo de trabajo; ii) esta unidad estadística, cuando se refiere al trabajo de producción para el autoconsumo, al trabajo en formación no remunerado y al trabajo voluntario, se denomina actividad productiva;

c) las unidades de tiempo se utilizan para producir estadísticas sobre el volumen de trabajo en relación con cada una de ellas. Estas unidades pueden ser cortas, como los minutos o las horas, o largas, como los medios días, los días, las semanas o los meses.

En cuanto a las Clasificaciones de la población en edad de trabajar, es importante resaltar que para la OIT, las personas en edad de trabajar, pueden clasificarse durante un período de referencia corto, “tal como se especifica en el párrafo 19 a), como:

a) en la ocupación, según la definición del párrafo 27; (este párrafo dice: Las personas en la ocupación, o personas ocupadas, se definen como todas aquellas personas en edad de trabajar que, durante un período de referencia corto, se dedicaban a alguna actividad para producir bienes o prestar servicios a cambio de remuneración o beneficios.)

b) en la desocupación, según la definición del párrafo 47, (en ese párrafo se definen como todas aquellas personas en edad de trabajar que no estaban ocupadas, que

⁴⁶ idem nota anterior

habían llevado a cabo actividades de búsqueda de un puesto de trabajo durante un período reciente especificado, y que estaban actualmente disponibles para ocupar un puesto de trabajo en caso de que existiera la oportunidad de hacerlo.) o

c) fuera de la fuerza de trabajo, según la definición del párrafo 16; y dentro de ella, en la fuerza de trabajo potencial, según la definición del párrafo 51. El párrafo 16 apunta a la definición como “Las personas fuera de la fuerza de trabajo son aquellas personas en edad de trabajar que durante el período de referencia corto no estaban ni en la ocupación ni en la desocupación.” mientras que el párrafo 51 indica que “La fuerza de trabajo potencial se define como todas las personas en edad de trabajar que, durante el período de referencia corto, no estaban ocupadas ni desocupadas y: a) que habían llevado a cabo «actividades de búsqueda», no estaban «actualmente disponibles» pero lo estarían en un período posterior corto, establecido en función de las circunstancias nacionales (esto es, los buscadores no disponibles); o b) que no llevaron a cabo «actividades de búsqueda», pero que deseaban un puesto de trabajo y estaban «actualmente disponibles» (esto es, los buscadores potenciales disponibles).

La subutilización de la fuerza de trabajo se refiere a la inadecuación entre la oferta y la demanda, lo que se traduce en situaciones de necesidad insatisfecha de trabajo a cambio de remuneración o beneficios en la población. La subutilización de la fuerza de trabajo incluye las siguientes medidas, aunque no se limita a ellas:

a) subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo: cuando el tiempo de trabajo de las personas ocupadas es insuficiente en relación con otras situaciones alternativas de la ocupación que ellas desean y están disponibles para desempeñar;
b) desocupación: refleja la búsqueda activa de un puesto de trabajo por parte de personas no ocupadas que se encuentran disponibles para esta forma de trabajo, y
c) fuerza de trabajo potencial: se refiere a las personas no ocupadas que expresan interés en esta forma de trabajo pero cuyas circunstancias limitan su búsqueda activa y/o su disponibilidad.

Estas medidas son la base para producir indicadores principales para el seguimiento del mercado laboral. Se pueden utilizar junto con otros indicadores relacionados con



el mercado laboral para un examen más completo en particular, con la ocupación inadecuada en relación con las competencias y con los bajos ingresos de acuerdo con las normas estadísticas internacionales pertinentes.

Otras dimensiones de la subutilización de la fuerza de trabajo, tanto a nivel de los individuos como de la economía, son la inadecuación de las competencias y la escasez del trabajo, en particular en el caso de los trabajadores independientes.

Aunque las definiciones aquí transcritas son aún más completas y complejas creemos que sirven para despejar dudas y confusiones cuando hablamos del mercado laboral.

Más adelante veremos que, al respecto, en Argentina muchos diagnósticos surgen del censo nacional de población, naturalmente, pero también de la EPH.

Esta posee un prestigio bien ganado, pero como toda encuesta general, debe tomarse en contexto con las definiciones propias de aquello sobre lo que se busca hablar. Además esta encuesta se realiza sobre una cantidad de conglomerados urbanos que buscan uniformar un mercado que precisamente por su complejidad, se resiste a ser analizado de una manera uniforme.

Son poco conocidas en cambios estadísticas laborales mucho más pertinentes y profundas, como las que realiza la actual Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, tales como la EIL (encuesta de indicadores laborales) o la ENAPROSS (encuesta nacional de protección y seguridad social) la EANNA (encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes, cuya última edición se realizó durante la administración Macri ya que Argentina fue sede de la IV Cumbre Mundial de Erradicación del Trabajo Infantil) y la que se realizó en conjunto con la Superintendencia de Riesgos de Trabajo, la denominada ECTESS (Encuesta Nacional a trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad cuyo propósito es obtener información estadística sobre la situación de empleo y trabajo, protección social, salud y seguridad laboral, desde la perspectiva de la población trabajadora).

Bajo estos estudios, y otros complementarios que podrían realizarse en colaboración con OISS, el conocimiento sobre el mercado laboral sería mucho más profundo y nos permitiría encarar mejor las políticas públicas para enfrentar los desafíos a la vez poblacionales y económicos, siguiendo las definiciones certeras de la OIT.

En el acápite siguiente veremos una introducción a entender mejor dentro de las categorías que se han reseñado de la Conferencia de la OIT del año pasado, la realidad del Empleo Independiente.

Sobre él, la OIT tiene dicho⁴⁷ según la definición oficial el término «empleo independiente» se refiere a:

- Los trabajadores por cuenta propia, también llamados autónomos: son aquellos trabajadores que, trabajando por su cuenta o con uno o más socios, no han contratado a ningún «empleado» de manera continua para que trabaje para ellos durante el período de referencia.
- Los miembros de cooperativas de productores: son los que trabajan en una cooperativa que produce bienes y servicios, en la que cada miembro participa en pie de igualdad con los demás miembros en la determinación de la organización de la producción y en las demás actividades del establecimiento, en las inversiones y en la distribución de los beneficios del establecimiento entre los miembros (cabe precisar que los «empleados» de cooperativas de productores no deben clasificarse en este grupo).
- Los empleadores: son aquellos trabajadores que, trabajando por su cuenta o con uno o más socios y que, en virtud de su condición de tales, han contratado a una o a varias personas para que trabajen para ellos en su empresa como «empleados» a lo largo de un período continuo que incluye el período de referencia.

47



- Los trabajadores familiares auxiliares: son aquellos que trabajan en un establecimiento con orientación de mercado, dirigido por una persona de su familia que vive en el mismo hogar, pero a la que no puede considerarse como socia, debido a que el nivel de dedicación, en términos de tiempo de trabajo y otros factores que deben determinarse de acuerdo con circunstancias nacionales, no es comparable con aquel del jefe del establecimiento.

La informalidad y el empleo independiente en Argentina.

Existen pocos trabajos académicos sobre esta realidad y los trabajos internacionales más relevantes ya tienen sus años, por lo que no llegan a mensurar algunos impactos como la disrupción digital, o el COVID 19 o los desafíos económicos que plantearon a los trabajadores independientes fenómenos como la inflación desmesurada de Argentina bajo los gobiernos desde 2010 hasta la actualidad, o las equivocadas políticas que buscaron generar empleo desde los ministerios de desarrollo social y a contención social con nulo resultado (como el ex Potenciar Trabajo) en vez de encarar la cuestión desde el mundo del trabajo.⁴⁸

No obstante, el libro que se publicó en 2010 coordinado por Fabio Bertranou y Roxana Mauricio como editores compila algunas posturas que es preciso analizar, desde luego, con la óptica actual.

El análisis del empleo independiente en Argentina mostrado a lo largo de los capítulos que componen aquella obra “evidencia la relevancia que este conjunto de trabajadores tiene en el mercado de trabajo local, significativamente mayor que la observada en los países avanzados.”

Por otra parte, para los autores de aquella obra de 2010 “es posible comprobar que a pesar de las fuertes transformaciones que el mercado de trabajo experimentó en las últimas décadas, este panorama se ha mantenido sin cambios significativos. En efecto, a lo largo del período 1974-2009 los trabajadores independientes representaron, en promedio, un cuarto de la población ocupada total.”

Este ha sido el conocimiento que ha pasado al modo coloquial en que la política analiza el mercado de trabajo. Es por eso que se sorprendió con los once millones de trabajadores informales, la mayoría de ellos cuentapropistas o en formas mixtas que se presentaron a cobrar el IFE.

⁴⁸ Tal vez el mejor y más completo trabajo sea el disponible en el siguiente link, pero por su fecha, requiere una actualización
https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_55.pdf

Ese porcentaje, el cuarto de la población hoy podemos decir que ha quedado desactualizado. Particularmente si tomamos las estrictas definiciones de la OIT que reseñamos en el acápite anterior, nuestra hipótesis principal es que hoy **no conocemos el verdadero número de personas que se desempeñan como trabajadores independientes. Pero complementariamente, si tuviéramos que arriesgar, ese guarismo está creciendo cada día y se acerca al tercio de la población.**

Sin embargo en aquellos años 2010, el trabajo de la oficina regional de OIT mencionaba que “La evolución del autoempleo y, en particular, del cuentapropismo exhibe un comportamiento contracíclico, lo que sugiere que la hipótesis que señala el inicio de un puesto no asalariado como respuesta a las mayores posibilidades de negocios en las fases expansivas del ciclo no parece verificarse en el país.”

Es decir, si fuera verdad que el país tuvo expansiones económicas reales, los cuentapropistas en particular, y los trabajadores independientes en general deberían haber cedido presentándose un aumento de los trabajadores dependientes formales (o incluso informales) pero esto no se dio, salvo en lo que a empleo público respecta.

Esto apunta a sostener que lo que se caracterizó como expansión económica no fue tal, y fue un mero rebote desde la crisis de hiper recesión de 2001, o que el mercado de trabajo argentino mirado en grandes períodos de tiempo tiene una identidad que es poco conocida incluso por quienes lo estudian. O lo que es más probable, ambas cosas son ciertas.

Allí radica nuestra hipótesis de trabajo más firme, es decir, por un lado, no ha habido una expansión económica apreciable durante los gobiernos del siglo sino ciclos de stop and go de recesiones y rebotes posteriores a ellas.

Las razones por las que ocurre esto son muy complejas y su análisis nos desviaría del propósito primordial de este trabajo, cual es estudiar el impacto de la demografía



en la economía y en el sistema de la seguridad social, a la luz de lo que hemos analizado cuando vimos las reformas laborales de los últimos veinte años, y las de seguridad social que analizamos en el informe anterior y en éste.

Esos ciclos de stop and go en la economía no han permitido una expansión del trabajo formal dependiente privado. Nos mantenemos en el número que oscila alrededor de los seis millones, pero no llega a siete. Esto tiene un impacto feroz sobre las cuentas nacionales, y particularmente sobre la previsión social bismarckiana, es decir, la que apoya en el trabajo de activos los sistemas de retiro de los pasivos.

Por otro lado, nuestra hipótesis se completa con que no conocemos bien la realidad del trabajo independiente, que en Argentina no es una mera realidad que actúa únicamente como amortiguador de las crisis recesivas, como en la mayoría de los países desarrollados donde se verifica casi totalmente ese traspaso. Es decir, en la crisis del trabajo, los trabajadores migran a independientes, y cuando la economía se recupera, vuelven a ser dependientes.

En nuestro país, el trabajo independiente es un fenómeno muy complejo que atraviesa todas las clases sociales. Hay independientes formales, e informales, hay desde actividades de subsistencia independientes, hasta personas de clases altas con calificaciones que incluso les sirven a nivel internacional para exportación de sus servicios con una alta rentabilidad.

Además, el trabajo independiente en Argentina forma parte de la identidad del mercado laboral en un mayor número que en otros países y tiene una dinámica propia, es decir, tiene una autonomía ontológica respecto del trabajo dependiente y es inútil esperar que se convierta en dependiente, aún cuando la economía mejore.

Sumado a esto, el tercer punto de nuestra hipótesis en la OISS es que la informalidad se ha convertido en un fenómeno mucho más complejo aún por lo que hoy debemos hablar de economías informales más que de situaciones en las que hay infracciones reglamentarias a legislaciones de lo formal.



Aunque resulte obvio para algunos intérpretes para otros no es tanto que mientras en Argentina haya una economía formal que no crece, y otra informal que si lo hace, y mientras que haya un empleo dependiente fijo que solo crece por lo público, mientras que el trabajo independiente se expande, los soñados trasposos entre trabajo independiente y dependiente no se verificarán en la realidad.

Por el contrario, debemos aceptar la realidad del trabajo independiente y en cierto sentido, admitir que pese a la existencia del monotributo, y algunos intentos gubernamentales, el trabajo independiente ofrece un notable espacio de mejora para la regulación y para que quienes están en esta situación hoy puedan adquirir mejoras en su seguridad social.

Este escenario se vuelve todavía más claro cuando se analizan estos flujos históricos que en la publicación de la oficina regional de la OIT llegan hasta 2010.

Otros trabajos de tipo académico han destacado lo mismo para períodos de tiempo posteriores, hasta 2015.

Así durante el período que los autores denominan “expansión económica” iniciado en 2003 aún para ellos “lejos de observarse una aceleración en las entradas a estas posiciones, los flujos se mantuvieron relativamente estables e, incluso, registraron una tendencia negativa en los años en los que el producto crecía sostenidamente”.

Por otro lado, para la publicación la mayor incidencia del empleo independiente “se registra en las regiones más pobres del país. Esta evidencia parece sugerir que tales actividades se desarrollan como mecanismo de respuesta frente a la debilidad en la generación de ocupaciones asalariadas.”

Respecto de la composición y las características del empleo independiente, Bertranou y Maurizio indicaban que “puede observarse que la mayoría de los individuos se desempeña como cuentapropista no profesional y pertenece al sector informal. Frente a la insuficiencia de empleos en relación de dependencia, en un



contexto de baja cobertura de mecanismos de protección social, la inserción laboral como trabajador independiente parece ser, en la mayoría de los casos, la única alternativa que permite generar los ingresos para la subsistencia del trabajador y de su familia.”

Como se dijo anteriormente, el carácter voluntario o involuntario del empleo autónomo es uno de sus aspectos más ampliamente debatidos. Para la corriente principal de análisis hay una tendencia a presentar la cuestión como “algo que el sector privado no hace” para crear empleos formales, pero pocos analizan si el Estado tiene algo que ver en esa realidad.

Es decir, el debate sobre “precarización” o “creación” a menudo, un mero ideologismo, no contempla en cuenta las especificidades del mercado de trabajo local, respecto de un aspecto central para saber si realmente estas decisiones de ser trabajador independiente se toman en un contexto donde existe más de una opción laboral o si la aparente decisión en verdad representa la única oportunidad que tienen los trabajadores para obtener ingresos.

En este sentido, la evidencia empírica encontrada para el caso de Argentina en aquella publicación de 2010 “parece avalar esta segunda posibilidad, por lo menos para un conjunto significativo de trabajadores independientes.”

Respecto a la calidad de género, el empleo no asalariado parecía por aquellos años una inserción laboral “mayormente masculina”, definición que hoy habría que revisar profundamente, puesto que hay evidencias que la contradicen.

Por otro lado Bertranou y Maurizio indicaban que “los independientes tienen, en promedio, mayor edad y menor nivel educativo que los trabajadores en relación de dependencia. Sin embargo, este panorama general esconde fuertes discrepancias en relación con el nivel de calificación que se observa en el interior del conjunto de los independientes, ya que conviven trabajadores con muy baja escolarización con otros que acreditan calificación profesional. Además, el autoempleo tiene una mayor incidencia en sectores productivos que exhiben, en general, un mayor grado de



precariedad laboral, como el sector de la construcción (se refiere al sector que no está cubierto por la UOCRA) y el de los servicios de reparaciones.”

Otro rasgo que encontraban los autores mencionados en 2010 es que “entre estos trabajadores se observa un elevado grado de incumplimiento de las obligaciones tributarias. Según los datos relevados por el Módulo de Informalidad de la EPH, alrededor de la mitad de ellos no declaró su actividad económica ante los organismos públicos correspondientes, mientras que un 10% adicional está registrado pero no paga los tributos de manera regular.”

En promedio, la publicación daba cuenta de que “los trabajadores autónomos obtienen ingresos horarios significativamente inferiores a los de los asalariados, aun controlando esta evidencia mediante las características individuales y estabilidad y los trabajadores independientes se ubican en una situación intermedia.”

Asimismo, el trabajo de la oficina regional indicaba “que aquellos individuos que alguna vez fueron cuentapropistas no profesionales (grupo que constituye la parte mayoritaria del empleo independiente) rotan entre este tipo de ocupaciones, los puestos asalariados no registrados en la seguridad social y el desempleo. En efecto, los cuentapropistas no profesionales en su mayoría no acceden a un puesto registrado en la seguridad social, sino que ven acotado el espacio de sus opciones a los puestos asalariados precarios o a otros empleos independientes, probablemente también de baja calidad.”, indicaban los autores.

Esta evidencia parece contribuir a la hipótesis de la segmentación laboral, una teoría que ha ido perdiendo fuerza con el tiempo, pero que en principios del siglo XXI gozaba de prestigio, consistente en un conjunto de enfoques teóricos que han ido surgiendo desde finales de los años sesenta del siglo XX con el fin de explicar fenómenos como la presencia de desigualdades salariales, la discriminación, la pobreza, el desempleo, entre otros. La idea central de estos enfoques es que el mercado de trabajo está formado por varios segmentos, con mecanismos de

determinación salarial y de asignación diferentes entre sí y entre los que hay barreras a la movilidad.⁴⁹

Los autores de OIT destacaban que, “entre ambas alternativas, algunos trabajadores prefieren desarrollarse en una actividad independiente que les otorgue cierta flexibilidad o que, incluso, les genere mayores ingresos que como trabajadores en relación de dependencia, dado los bajos salarios que podrían obtener de esa manera.” es decir, apuntaban a que existe una relación entre bajas calificaciones laborales y empleo independiente.

Asociado a este rasgo, al menos parcialmente, el trabajo de OIT indicaba “que la tasa media de pobreza e indigencia de los cuentapropistas resulta ser más alta que la de los otros grupos de trabajadores; este fenómeno se comprueba tanto en el análisis de los años recientes como en el más largo plazo. Los menores ingresos laborales que obtienen los trabajadores independientes y, en especial, los cuentapropistas, se combinan con una mayor inestabilidad laboral, lo que redundaba en una fuerte vulnerabilidad frente a los riesgos sociales, dada la dificultad que estos trabajadores tienen para acceder a esquemas contributivos o no contributivos de protección social.”

Dicha característica pareciera tener vigencia hoy así como que los asalariados registrados en la seguridad social constituyen el grupo con mayor estabilidad en el puesto de trabajo, mientras que los no registrados exhiben la menor estabilidad.

Si bien lo descrito parece ser el panorama general respecto del empleo independiente en Argentina, también es importante mencionar, una vez más, la fuerte heterogeneidad que presenta este conjunto de trabajadores.

Ya hemos mencionado que en el interior de esta categoría conviven cuentapropistas profesionales, que parecen registrar trayectorias “más virtuosas” (combinando ocupaciones independientes con posiciones asalariadas registradas en la seguridad

⁴⁹ https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672010000300004



social), conjuntamente con trabajadores independientes pertenecientes a dinámicas laborales más excluyentes.

Esta multiplicidad de situaciones requiere de un adecuado diseño de políticas públicas que tome en cuenta las particularidades que exhiben los trabajadores independientes, para brindarles mejores condiciones laborales y mayores niveles de protección social.

Finalmente, se deben subrayar al menos tres aspectos que no son analizados en este libro pero que resultan relevantes a la hora de profundizar en el conocimiento sobre las características y el comportamiento del empleo autónomo.

Uno de ellos se refiere “al grado de volatilidad de los ingresos asociados con estas actividades, un rasgo que podría, entre otras cosas, atentar contra la estabilidad de los aportes realizados al sistema de la seguridad social y, por lo tanto, erosionar la capacidad de este conjunto de trabajadores para acceder a la protección social.”

Está claro que compartimos dicha afirmación pero además queremos señalar algo sobre lo que volveremos en las conclusiones: no importa si el sistema formal lo permite o no, las sociedades practican o no un ahorro previsional. Ese ahorro es lo que permite luego encarar la característica de un envejecimiento y de una mayor esperanza de vida con ingresos dignos.

Desde luego, si los ingresos son volátiles, los trabajadores independientes no saben si pueden ahorrar, con independencia de cómo lo hacen.

Es decir, el sistema puede darles o no una forma para el ahorro previsional, pero aquellos trabajadores independientes con alguna certeza de sus ingresos, lo que hacen es ahorrar, con las formas clásicas en que ello se hace en Argentina, particularmente cuando se acercan a la edad jubilatoria, sin importar si seguirán trabajando luego de los 65 años.



Pero la volatilidad apuntada nos acerca al otro fenómeno, a aquellas personas que se han desempeñado en las fronteras entre sistemas formales e informales, y por tal razón no tienen ahorros previsionales de ningún tipo. Frente a estas situaciones gobiernos anteriores optaron por las llamadas “moratorias previsionales” lo cual tal vez parecía una buena solución en el momento, pero al día de hoy plantea complejidades a la hora de la sostenibilidad del sistema en general de la seguridad social, y en particular de su subsistema previsional.

Sumado a ello, Argentina intentó el camino de los regímenes privados, pero de un plumazo y sin mayor análisis eliminó ese pilar, de la misma forma apresurada en la que quizá lo adoptó en la década de los 90 del siglo XX.

Es decir, hoy si un trabajador independiente quisiera efectuar un ahorro previsional basado en sus ingresos, se encontraría por un lado con la volatilidad apuntada, y por otro, que no existe un verdadero pilar formal por el cual hacerlo, puesto que los seguros de retiro privados si bien están disponibles (sobre todo para personas de ingresos altos), no tienen ni la organización ni la representatividad, ni el control que un sistema organizado con un pilar de complemento a los ingresos que pudieran asociar al componente previsional del monotributo.

La segunda dimensión que requiere un análisis más exhaustivo la constituyen las políticas activas del mercado de trabajo, a través de los programas de fomento al trabajo por cuenta propia o como microempresarios.

Como ya se mencionó, en Argentina este tipo de programas ha ido creciendo gradualmente, lo que otorgará pertinencia a los estudios que evalúen los alcances e impactos de este tipo de intervenciones públicas. En el momento de la publicación de OIT, esa era la tendencia incipiente, y luego se profundizó con distintos regímenes de fomento para los microempresarios, distintos sistema mipymes, el fomento a la industria del conocimiento, etc.



La utilidad de estos regímenes lamentablemente, tanto en la experiencia comparada como en la nacional es que solo algunos expertos en ellos acceden, mientras que la mayoría de la población los desconoce.

La representación social de los trabajadores es, finalmente, el tercer aspecto que no es analizado en el libro de OIT y que desde el punto de vista del trabajo independiente adquiere especial relevancia.

En particular, desde el mundo sindical, existe una preocupación acerca del trabajo independiente que ha logrado penetrar la visión sobre él como si solo se tratara de una “precarización” del trabajo dependiente.

Los sindicatos no se han preocupado en cambio por organizar y representar a trabajadores independientes, pese a que existen una cantidad de gremios que podrían hacerlo, como el de Comercio, el de vendedores ambulantes, la propia UOCRA, y tampoco es tan común que los profesionales universitarios, o los trabajadores independientes que requieren matrículas profesionales (electricistas, gasistas, instaladores de aires acondicionados, etc) se agremien.

Naturalmente, los gremios deberían crear conversaciones propias sobre la calidad y realidad del trabajo independiente, y generar acuerdos colectivos con esa identidad. Pero no lo han hecho.

Esto ha causado, en conjunto con otras circunstancias políticas y sociales, que muchos trabajadores independientes de ingresos muy bajos y de alta volatilidad terminen “agremiados” por organizaciones sociales, que en muchos casos, superponen la representación con una afiliación política determinada, y que nos muestra hoy en día una dura realidad: pese a los miles de millones de dólares en gasto social durante todo el siglo XXI, no hay “egreso por éxito” de los planes sociales, nadie consigue trabajo en forma estadísticamente apreciable, y no hay emprendedores sociales que salgan de la pobreza hacia una realidad empresarial que les permita ser trabajadores independientes más allá de la subsistencia.

Entre estos trabajadores independientes vulnerables se encuentran las personas que se dedican a servicios, entre los cuales, más adelante, intentaremos definir como miembros de la economía del cuidado.

Antes de entrar en este análisis haremos aquí algunas breves referencias que surgen de trabajos académicos, que aún con su sesgo favorable a ciertas políticas de los gobiernos kirchneristas, han trabajado la cuestión en profundidad.⁵⁰

Dentro de la publicación de la UNSAM “quien quiere ser su propio jefe, el trabajo independiente en Argentina 2012-2019” se caracteriza que “la crisis del año 2001 escenificó el dramático impacto social que esas transformaciones habían producido y, a su vez, fue la antesala de la instauración de un modelo de crecimiento que alteró algunas de las tendencias más características de la etapa previa. A partir de los años 2002 y 2003 el comportamiento del mercado laboral se transformó como consecuencia de un conjunto de condiciones favorables que emergieron luego de la crisis de 2001, del contexto internacional también favorable que tomó forma fundamentalmente a partir de 2006 y de un esquema de políticas que colocó entre sus principales prioridades a la recuperación de la actividad, el empleo y los ingresos (Novick, 2006; Palomino, 2007; Etchemendy, 2011; Betranou y Casanova, 2015; Trajtemberg, 2016; Kulfas, 2016; Porta et.al., 2017). Desde ese momento, tanto el desempleo como la informalidad se contrajeron marcadamente, el empleo registrado en el sector privado creció a un ritmo que le permitiría estar cerca de duplicar su dotación a lo largo de una década y el trabajo independiente se constituyó en una inserción laboral de baja relevancia en el agregado total.”

Sin embargo, como bien lo apunta Maito, “el año 2012 marcó un nuevo quiebre en la dinámica económica que nuestro país atravesó desde la salida de la crisis de 2001, lo cual tuvo claras implicancias sobre el mercado laboral y, en particular, sobre la evolución del trabajo independiente. Desde entonces se abriría un ciclo de magro desempeño tanto de la actividad económica como del empleo, que perduraría al menos hasta fines de 2019.”

⁵⁰ Nos referimos al trabajo de tesis de Mariano Maito, publicado en <https://ri.unsam.edu.ar/cris/rp/rp02171>

Esos ocho años constituyen el período seleccionado para el análisis desarrollado en esta investigación por el magister Mariano Maito quien sostiene que “Entre 2012 y 2019 se sucedieron años de bajo crecimiento de la actividad con otros de contracción, resultando hacia el final del período una caída tanto del PBI per cápita (-10%) como del empleo formal en el sector privado per cápita (-4%).³ En ese contexto, el trabajo independiente aceleró su crecimiento hasta convertirse en la inserción laboral más relevante de la etapa.”

La parte más interesante del trabajo en función de lo que se trata este reporte es el uso que da a las encuestas que mencionamos más arriba, y que sucintamente, el trabajo le da mayor preponderancia a la ECTESS, la ENAPROSS, es decir, a estadísticas específicas sobre el trabajo, que a las que provienen de la EPH.

Aunque el trabajo de Maito es posiblemente el mayor esfuerzo para comprender el empleo independiente, no deseamos hacer aquí un desarrollo muy extenso.

En resumen del capítulo 3 de este formidable trabajo extraemos las principales conclusiones, por las cuales “la información relevada permite esbozar una caracterización del trabajo independiente en nuestro país y ratificar la heterogeneidad que lo identifica.”

El autor desmenuza que en el interior de la categoría “se encuentran los patrones, que representan una minoría, y los cuentapropistas. A su vez, al interior de este segundo grupo se diferencian los cuentapropistas profesionales y técnicos (que representan al 25% de los cuentapropistas) de los operarios y no calificados (que concentran el 75% restante). Como observamos, esta distinción delimita dos colectivos con atributos significativamente diferentes. Y al interior de los operarios y no calificados también es posible identificar un conjunto de diferencias entre los de ingresos bajos (quintiles 1 y 2) y los de ingresos medios y altos (quintiles 4 y 5).”

En comparación con el empleo asalariado, el autor señala que “el trabajo independiente es una categoría laboral más masculinizada, con una proporción



levemente superior de jefes de hogar y con una edad promedio también moderadamente mayor.”

A su vez, destaca Maito que los trabajadores independientes “tienen un nivel educativo más bajo que el de los asalariados, pero una mayor proporción de ese grupo se desempeña en puestos de calificación profesional (lo cual evidencia la menor correspondencia que existe en este tipo de inserción entre credenciales educativas y exigencias de los puestos de trabajo). De todos modos, los cuentapropistas y profesionales son el grupo de mayor nivel educativo (en comparación no sólo con asalariados y cuentapropistas operarios y no calificados sino también con patrones).”

Por otra parte, según la evidencia que analiza el trabajo “existe una alta concentración de los trabajadores independientes en pocos sectores de actividad. En particular, cerca de la mitad se desempeña en la construcción o el comercio. De todos modos, en este caso también se observan diferencias entre cuentapropistas profesionales y técnicos, por un lado, y operarios y no calificados por el otro, e informales.”

Nos interesa remarcar que según este autor “Entre los primeros hay una mayor proporción que se desempeña en servicios financieros, inmobiliarios y de alquiler; servicios comunitarios, sociales y personales; servicios sociales y de salud; y enseñanza. Entre los segundos hay una alta concentración en comercio y construcción, y también se observan proporciones elevadas (aunque menores a las anteriores) en servicios comunitarios, sociales y personales e industria, sobre todo entre los de bajos ingresos, y en transporte, almacenamiento y comunicaciones entre los de ingresos medios y altos.” Enmarcamos esta conclusión en función de que dentro de esta categoría hay focos por hacer en relación a la economía del cuidado.

A su vez, el trabajo independiente para la evidencia recolectada por Maito “es una inserción que sirve con frecuencia como un complemento de ingresos, en un contexto en el cual el 16% del total de los trabajadores ocupados tiene una segunda



ocupación. En promedio el segundo empleo genera ingresos equivalentes al 65% de los de la ocupación principal. “

La informalidad obviamente aparece en este trabajo académico, y en ese sentido su autor afirma que “es una problemática más extendida entre trabajadores independientes que entre los asalariados. Y dentro del primer grupo, el fenómeno es más común entre los cuentapropistas operarios y no calificados, sobre todo entre los de bajos ingresos. Respecto de las razones que se encuentran detrás de esta situación, más de la mitad de los cuentapropistas informales declara que no realiza aportes a ningún sistema previsional porque no le alcanza el dinero para hacerlo. El nivel de ingresos de los trabajadores independientes es, en promedio, inferior al de los asalariados, aunque existe un alto grado de heterogeneidad en su interior. La mayoría de los patrones se ubican en los quintiles de ingresos más elevados. “

Por su parte, cuando el libro analiza el ingreso total promedio de los cuentapropistas afirma que el de los “profesionales y técnicos es 13% superior al promedio del total de los ocupados, pero el ingreso horario es un 80% superior al nivel general. Estas relaciones evidencian que los ocupados de ese grupo trabajan menos horas semanales que el resto, pero la remuneración que perciben por unidad de tiempo es muy superior. Por su parte, los cuentapropistas operarios y no calificados perciben ingresos considerablemente inferiores al promedio del total de los ocupados, tanto si se considera el ingreso total (-38%) como el horario (-33%).”

Al respecto del tiempo en el que generan sus ingresos Maito indica que en su investigación halló que “En promedio, los trabajadores independientes trabajan más horas por semana que los asalariados, fenómeno que se acentúa entre los patrones y cuentapropistas operarios y no calificados de ingresos medios y bajos. Como referimos previamente, esta situación no abarca a cuentapropistas profesionales y técnicos. A su vez, la cantidad de días trabajados por semana también es levemente superior entre los trabajadores independientes (excepto entre el subgrupo recién referido). Y hay una considerable proporción de trabajadores independientes con jornada de trabajo atípica, esto es, que no tienen horario fijo y jornada continua de trabajo.”

Esta y la siguiente, son afirmaciones que nos interesa resaltar, en tanto “La proporción de trabajadores independientes (sobre todo cuentapropistas) que vive en su lugar de trabajo es marcadamente superior a la de asalariados. A su vez, ellos se caracterizan por una mayor autonomía en el manejo del tiempo y la organización del trabajo en relación a los asalariados. Y en relación a la intensidad del trabajo no se observan diferencias marcadas entre ambos grupos.”

Por otra parte, el autor afirma que “los trabajadores independientes tienen menor experiencia de afiliación que los asalariados, sobre todo los cuentapropistas y especialmente los de baja calificación.”

En relación a la hipótesis según la cual mayor flexibilidad del trabajo independiente puede resultar más atractiva para las mujeres en función de las mayores responsabilidades de cuidado que recaen sobre ellas, la información de Maito “no aporta datos unívocos.”

Pero a nosotros nos interesa destacar que de las entrevistas y encuestas analizadas por el autor surge un dato muy potente; “la presencia de hijos menores marca una diferencia, que es de signo contrario entre varones y mujeres: mientras que entre los varones con hijos de 0 a 5 años hay una mayor proporción de asalariados que de trabajadores independientes; entre las mujeres con hijos de ese rango etario hay más trabajadoras independientes que asalariadas. Adicionalmente, las trabajadoras independientes dedican una mayor cantidad de tiempo al trabajo doméstico no remunerado en relación a las asalariadas, fenómeno que obedece exclusivamente a la realidad de cuentapropistas operarias y no calificadas de ingresos bajos. “

Por último, el análisis respecto de si los trabajadores independientes se desempeñan en ese tipo de inserción por elección o necesidad también evidencia realidades heterogéneas.

Para el autor “El 74% de los trabajadores independientes prefiere ese tipo de inserción al empleo asalariado. A su vez, el 21% juzga que su actividad les brinda



una mayor posibilidad de progreso o de obtener ingresos más altos, opción más frecuente entre patrones y cuentapropistas profesionales y técnicos. Por oposición, el 27% esgrime que se dedica a su actividad por razones asimilables a una situación de exclusión del empleo asalariado, motivos que son elegidos especialmente por los cuentapropistas operarios y no calificados de bajos ingresos.”

De tal modo Maito llega a la conclusión de que “la caracterización del universo de trabajadores independientes en nuestro país no sólo permite identificar una serie de atributos que los diferencian de los trabajadores bajo relación de dependencia sino también posibilita distinguir diferentes grupos en su interior.”

En efecto, cuando desarrolla la descripción, este autor halla que “Los patrones y cuentapropistas profesionales y técnicos se desempeñan en puestos de alta calificación y tienen un elevado nivel educativo. Sus ingresos son superiores a los del promedio de los ocupados, sobre todo si se miden por hora. Y si bien hay una proporción no menor de cuentapropistas profesionales y técnicos en el quintil de ingresos más bajo (26%), esa posición se explica en parte por el hecho de que este subgrupo trabaja una muy baja cantidad de horas por semana . A su vez, patrones y cuentapropistas profesionales y técnicos demuestran un elevado nivel de satisfacción con su actividad, considerando fundamentalmente que los motivos que los llevan a elegirla pueden ser asimilados más a una elección que a una necesidad.”

En términos de actividades, los sectores que identifica el autor que venimos reseñando indica que “con la mayor presencia de cuentapropistas profesionales y técnicos son los de servicios, en particular, los financieros, inmobiliarios y de alquiler, en primer lugar; seguidos por los comunitarios, sociales y personales; sociales y de salud; y enseñanza. Por su parte, la actividad con mayor proporción de patrones es el comercio, seguido por la industria y hoteles y restaurantes.”

Entre los aspectos que diferencian a patrones de cuentapropistas profesionales y técnicos Maito observa que “mientras que los primeros trabajan una elevada cantidad de horas semanales, la carga horaria de los segundos es marcadamente



menor. Además, la proporción de quienes trabajan desde su casa es muy superior entre los segundos. Y la proporción de mujeres entre los segundos es superior a la de los primeros.” Esta afirmación es muy relevante para nuestro informe

Por otro lado, pero en el mismo sentido, “La realidad de cuentapropistas operarios y no calificados encuentra diferencias significativas en relación a la de patrones y cuentapropistas profesionales y técnicos. Y tal como observamos, también permite distinguir dos subgrupos en su interior en función del nivel de ingresos. Estos trabajadores se desempeñan en puestos de bajo nivel de calificación y su nivel educativo también es bajo (sólo el 6% tiene título terciario o universitario). “

Se adentra la publicación entonces en la conclusión de que “El ingreso que perciben es inferior al del promedio del total de los ocupados, aunque el 34% de ellos se ubica en los quintiles de ingresos medios y altos (3, 4 y 5). Cerca del 60% de estos trabajadores se desempeñan en el comercio y la construcción. Además de estos dos sectores, los servicios sociales, comunitarios y personales y la industria concentran una significativa proporción de cuentapropistas operarios y no calificados de ingresos bajos, y el transporte y las actividades primarias hacen lo propio con los de ingresos medios y altos. La cantidad de horas semanales que trabaja este grupo (40) es inferior a la de los patrones y superior a la de cuentapropistas profesionales y técnicos, pero existe una gran heterogeneidad en su interior: la carga horaria de los de ingresos medios y altos es similar a la de patrones y, por su parte, la de ingresos bajos se asimila a la de cuentapropistas profesionales y técnicos. Y al igual que estos últimos, una elevada proporción trabaja desde su casa.”

Por último, los niveles de satisfacción con su actividad parecen menores a los de patrones y cuentapropistas profesionales y técnicos: entre operarios y no calificados, el 32% aduce elegir su actividad por no encontrar trabajo en relación de dependencia o por haber sido despedido de un empleo asalariado, proporción que se incrementa entre los de bajos ingresos.



De todos modos, aunque las razones que podrían asimilarse más a una elección que a una necesidad están más extendidas en el otro grupo de trabajadores independientes, no podría decirse que son infrecuentes en este universo, sobre todo entre los de ingresos medios y altos.

Como podemos observar de las conclusiones de este trabajo, y las que hemos reseñado de la publicación de Bertranou y Maurizio, hay más realidades y más complejas dentro de la categoría “trabajo independiente” de las que puede percibir la mayor parte del sistema.

Son personas que en general podemos decir que están en la realidad del trabajo independiente por razones muy variadas que exceden la de ser un “trabajador formal precarizado” o en “espera de conseguir un trabajo formal dependiente” como lo afirman ciertas voces gremiales.

Sus ingresos y ocupaciones, por sus características, no generan en promedio la posibilidad de generar ahorros previsionales, aunque haya mucho espacio de mejora desde la gobernanza de los sistemas de seguridad social e impositivas para corregir esta situación.

Aunque los trabajos reseñados no han podido encontrar evidencia concluyente, para OISS, las mujeres aún en estos informes especializados, están subrepresentadas, como lo están en general en las estadísticas oficiales, particularmente las informaciones que se derivan de la EPH.

Si nos atenemos a ellas, la indisponibilidad para el mercado laboral en Argentina supera a más de la mitad de las personas en edad de trabajar. Es posible que entre las personas indisponibles para el mercado de trabajo haya una gran cantidad de personas que lo están pero porque en realidad están efectuando trabajos de sostenimiento del hogar, y cuidados familiares no remunerados de niños, ancianos y discapacitados sin posibilidad de ingreso al trabajo.



Esta afirmación, que es propia de la OISS se refuerza a poco que se analice la información del mercado laboral registrado privado en relación de dependencia en zonas como el AMBA. Si observamos sus números en el mapa productivo laboral la evidencia es pavorosa, hay actividades económicas de las más importantes donde la formalidad es casi exclusivamente una cuestión masculina, con proporciones de 8 a 2 varones sobre mujeres.

Esto quiere decir que la informalidad es evidentemente femenina y como tampoco encontramos una mayoría abrumadora de mujeres en el empleo independiente, la conclusión lógica es que las mujeres son informales en los grandes conurbanos, y aún más nos atrevemos a decir, constituyen un número no detectado de ocupaciones que se caracterizan por nuestras estadísticas como “indisponibles para el mercado laboral” pero que no lo son.

Si bien, hay que investigar más, dentro de ese número negro de la informalidad, y de la cifra ambigua de indisponibilidad para el mercado, o lo que OIT llamaría “trabajador potencial” se encuentra eminentemente la realidad de la economía del cuidado.

Todo esto es relevante por cuanto si no sabemos quién trabaja, de qué modo, si es dependiente formal o informal, si es independiente puro, o si las personas trabajan en formas atípicas de empleo que mixturán ambas realidades, tampoco sabremos cómo dirigir el gasto social.

En este sentido, la medida del ingreso de las personas, para saber si pueden contribuir o no al ahorro previsional total de una sociedad, y/o al propio, es en última instancia la mayor incómoda pregunta.

Dentro de la documentación sobre cuestiones socioeconómicas y estadísticas se reconoce desde hace mucho tiempo la necesidad de contar con estadísticas sobre los ingresos procedentes del empleo, es decir, los ingresos que genera el empleo asalariado o el trabajo independiente de una persona. Esta necesidad ha

aumentado en los últimos decenios debido a la evolución de las formas de empleo y de los sistemas de remuneración.

Esto se da al decir de Andrina Laurie, “Tanto en los países industrializados como en desarrollo, las economías urbanas y los mercados del trabajo, en particular, han experimentado importantes cambios estructurales. El empleo regular asalariado ya no es tan frecuente y estable como antes, y muchos trabajadores han tenido que recurrir a otros tipos de actividades remuneradas, tales como el empleo asalariado ocasional o temporal, el empleo independiente a tiempo completo o a tiempo parcial, el pluriempleo, etc., ya sea en el sector formal o en el informal de la economía.”⁵¹

Las estadísticas actuales sobre los salarios no abarcan en modo alguno o sólo de manera insuficiente estas situaciones porque se circunscriben principalmente al empleo regular asalariado, y se dispone de muy poca información estadística sobre los ingresos que generan las formas de empleo atípicas o no corrientes.

Sumado a esto, “Los sistemas de remuneración se han diversificado considerablemente en los últimos decenios, principalmente por medio de dos mecanismos: i) la introducción de asignaciones o de prestaciones ya sea como resultado de negociaciones colectivas o a iniciativa de los empleadores para atraer y retener al personal, que complementan las ganancias regulares, y ii) la introducción y ampliación de las prestaciones de la seguridad social. En las estadísticas actuales, se suele entender por ganancias únicamente la remuneración recibida de manera regular por el tiempo trabajado o por el trabajo ejecutado, sin incluir todos los complementos salariales o las prestaciones. Por consiguiente, esos datos no miden cabalmente la totalidad de los ingresos que devengan los trabajadores por su calidad de asalariados.”

A pesar de que la mayoría de los trabajadores del mundo son para la experto de OIT “independientes, se dispone de pocas estadísticas regulares sobre los ingresos que genera el empleo independiente. Esto sucede en particular en muchos países

⁵¹ La medición de los ingresos provenientes del empleo, visitar en www.ilo.org



en desarrollo, en donde la evolución de los ingresos de los trabajadores con frecuencia se infiere de los cambios en las circunstancias macroeconómicas, la productividad, el empleo y los salarios, o incluso en los gastos de los hogares (OIT, 1988a). Los datos sobre los ingresos de los trabajadores independientes son escasos porque estos ingresos están menos definidos que los que devengan los asalariados. En los casos en que se elaboran estadísticas sobre los ingresos de los trabajadores independientes (por ejemplo, en los países de la OCDE y en algunos países en desarrollo) muy a menudo se trata de datos relativos únicamente a los hogares y se dispone de poca información sobre la relación entre el empleo independiente y los ingresos.

En general, las estadísticas sobre los ingresos procedentes de los empleos remunerados e independientes son escasas; aún no forman parte de los programas regulares de estadísticas sobre los salarios de los países desarrollados o en desarrollo. En los casos en que se han elaborado, se ajustan a toda una variedad de conceptos y metodologías y muy a menudo no se han explotado de manera suficiente.

Por una parte, el concepto de ganancias suele abarcar únicamente la remuneración percibida por los asalariados con exclusión de ciertas prestaciones de carácter salarial y no salarial que complementan las ganancias regulares; por otra parte, las actuales normas sobre estadísticas de los salarios no contienen indicaciones para acopiar y establecer estadísticas sobre los ingresos procedentes del trabajo independiente.

Desde luego si eso es así para el ingreso proveniente del trabajo independiente, no hay tampoco números uniformes para los trabajos no remunerados, como lo son la mayoría de los trabajos de cuidados.

Los datos sobre los ingresos de los hogares aportan estadísticas sobre la distribución de los hogares de acuerdo con las fuentes de ingresos (sueldos y salarios, ingresos procedentes del empleo independiente, rentas de propiedades, transferencias, etc.) y con los grupos de ingresos.

Sin embargo, estas estadísticas no tienen generalmente como objetivo principal aportar datos detallados sobre el empleo y sobre la relación existente entre los ingresos y el empleo, ni están tampoco vinculados estos estudios a la realidad más evidente: si alguien trabaja, hay alguien cuidando, dado que no es esperable entender que los niños o los ancianos con necesidades o los discapacitados que no pueden trabajar lo harán solos.

Desde luego, hay que matizar estas afirmaciones con las posibilidades que brinda la escuela (cada vez mayor parte de un esquema de seguridad social que solo educativa) y el sistema de salud en general.

En definitiva, lo que podemos afirmar desde OISS es que al menos de manera hipotética, hay que vincular el trabajo independiente sobre todo el de mujeres y el de personas que lo realizan desde el hogar, con la posibilidad de que al mismo tiempo se estén dando ocupaciones no remuneradas, y formas atípicas de empleo dentro de lo que se conoce en el mundo como “economía del cuidado”.

Las notas poblacionales que hemos analizado, nos llevan a prestarle atención a esta materia por cuanto el envejecimiento poblacional constituye una marca de nuestras sociedades y tendrá un impacto enorme sobre la seguridad social.

Sobre ese particular, avanzan los siguientes acápites.

La economía del cuidado. Perspectivas del BID sobre los Cuidados en la región

Para la OIT “La economía del cuidado está creciendo a medida que aumenta la demanda de cuidado de los niños y de las personas de edad en todas las regiones, por lo que creará numerosos empleos en los próximos años. Sin embargo, el trabajo de cuidados en todo el mundo sigue estando caracterizado por la falta de beneficios y protecciones, por bajos salarios o nula compensación, y por el riesgo de sufrir

daños físicos y mentales y, en algunos casos, abuso sexual. Es evidente que se requieren nuevas soluciones a la prestación de cuidados en dos frentes: en lo que respecta a la naturaleza y la facilitación de políticas y servicios de cuidado, y en términos de las condiciones en que los cuidados se prestan.”⁵²

La OIT calcula que sólo en América Latina hay 14,8 millones de personas trabajadoras del hogar. Al mismo tiempo, un análisis cuantitativo para 7 países de América Latina muestra que se podrían crear en el sector de los cuidados 28 millones de puestos de trabajo (300 millones a nivel global), en su mayoría formales, con una inversión transformadora en políticas de cuidados y género. ⁵³

A pesar de las modificaciones normativas, persisten en el trabajo doméstico remunerado (TDR) grandes déficits de trabajo decente.

Estos no se explican solamente por la existencia de una normativa excluyente, sino por la falta de una efectiva implementación de la Ley.

El nivel de incumplimiento es muy alto, lo que lleva a altos niveles de informalidad (que se expresa de diferentes maneras, pero para efectos comparativos utilizaremos como indicador la afiliación al sistema contributivo de pensiones).

El porcentaje de TDR cubiertas por el sistema de pensiones es muy bajo (en torno al 25% promedio ponderado en la región) y el incumplimiento de otras obligaciones (por ejemplo, el contrato escrito -en países donde éste es obligatorio-) es también generalizado.

Hay incluso una percepción de que el trabajo doméstico remunerado es una ocupación del sector informal o informal por naturaleza.

Esa percepción se refuerza en cuanto la mayoría de las personas son cuidadas en América Latina por personas que no cobran por su trabajo.

Aún cuando se trate de un trabajo asalariado y las obligaciones que esto impone, lo cierto es que hay una situación generalizada de incumplimiento-informalidad que va

⁵² <https://www.ilo.org/es/temas/la-economia-de-los-cuidados>

⁵³

<https://oiss.org/wp-content/uploads/2023/04/Hoja-de-Ruta-y-Recomendaciones-Simposio-Cartagena.pdf>

más allá de la afiliación a la seguridad social, y se expresa en prácticas que restringen el ejercicio de otros derechos (por ejemplo, vacaciones más cortas que las que otorga la Ley, jornadas más largas que lo pactado, no pago de bonificaciones legales, u horas extraordinarias, etc.)⁵⁴

El trabajo doméstico remunerado y desde luego el que no lo es, ha sido históricamente en América Latina “una importante fuente de empleo para mujeres provenientes de hogares de menores ingresos” en el caso de los trabajos remunerados.

Vinculado en sus orígenes a la hacienda y la esclavitud, tiene una significativa sobrerrepresentación de personas indígenas y afrodescendientes, las cuales enfrentan mayores niveles de exclusión y discriminación, y como sabemos, se vincula a la división sexual del trabajo.

Esa división asigna a las mujeres las tareas de cuidado de la familia, un trabajo que se realiza sin remuneración y es infravalorado. Cuando este trabajo se realiza por una remuneración, se proyecta en el mercado laboral la subvaloración asignada al trabajo de cuidado para la familia. Así lo hemos sostenido clásicamente desde OISS.⁵⁵

En América Latina la organización social del cuidado todavía se centra en la familia (cuidado remunerado y no remunerado) y mucho menos en el Estado, el mercado y la comunidad.

En la actualidad hay alrededor de 14 millones de mujeres ocupadas en TDR, representando en torno al 11% de las ocupadas en la región . Su peso en la ocupación femenina ha ido disminuyendo en las últimas décadas, al mismo tiempo que las ocupadas en TDR van envejeciendo.

⁵⁴

<https://oiss.org/wp-content/uploads/2023/04/Hoja-de-Ruta-y-Recomendaciones-Simposio-Cartagena.pdf> página 9

⁵⁵

<https://oiss.org/wp-content/uploads/2023/04/Hoja-de-Ruta-y-Recomendaciones-Simposio-Cartagena.pdf> página 8



El promedio de edad de las TDR es mayor que el del conjunto de las mujeres ocupadas, resultado principalmente de la falta de interés de las jóvenes de ingresar a la ocupación, y en menor medida **por la imposibilidad de jubilar de las trabajadoras mayores.**

La situación del TDR en la región es heterogénea, pero hay algunas tendencias generales: en las últimas décadas ha disminuido el trabajo con domicilio y ha aumentado el trabajo por días o por horas. También ha caído la proporción de trabajadoras con jornadas extremadamente largas y se han incrementado las jornadas parciales. El nivel de educación (promedio) de las TDR ha aumentado, pero persiste una brecha importante respecto al total de ocupadas. Aún cuando ha disminuido la brecha de ingresos respecto al promedio de ocupadas, en la mayoría de los países sigue siendo una de las ocupaciones peor remuneradas.

La migración internacional intrarregional ha tomado mayor importancia en los últimos años y en algunos países está reemplazando a la anterior migración campo-ciudad, de donde provenía la mayor parte de las TDR.

La visibilización de la importancia del cuidado que se produjo durante la pandemia del COVID 19 demostró que las TDR realizan funciones más complejas que lo que habitualmente se considera y su aporte es vital para los hogares de mayores ingresos, donde las tasas de participación laboral de las mujeres son significativamente más altas, ya que pueden delegar en una TDR muchas de las actividades de cuidado que la sociedad asigna a las mujeres.

A pesar de que existe una demanda no cubierta por servicios más especializados, hay una carencia generalizada de programas para TDR de formación y certificación en cuidados.

La pandemia también visibilizó la importancia del ámbito de seguridad y salud en el trabajo, identificando los riesgos físicos y psicosociales que enfrentan las TDR.



De todas maneras, nuestro propósito para este informe es vincular la cuestión del cuidado al impacto poblacional sobre la economía, y sobre la seguridad social, por cuanto entendemos que hay un triángulo indisoluble entre el gasto previsional, el mayor de nuestra economía pública, lo que se gasta en salud, y cómo se gestionan los cuidados de largo alcance de personas mayores, niños y discapacitados que así lo requieran.

Es lo que denominamos visión holística, sobre la que volveremos más adelante. Nos interesa ahora analizar la perspectiva del BID sobre los cuidados en la Región.

Perspectivas del BID sobre los Cuidados en la región

Traemos la postura del Banco Interamericano de Desarrollo que presentara en el documento Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe, ya que al ser un organismo multilateral con presencia en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el BID tiene una visión regional que permite identificar tendencias y desafíos comunes.

Como venimos mencionando en todo el informe, el envejecimiento poblacional sumado a la creciente necesidad de cuidados representan desafíos críticos en América Latina y el Caribe.

Este fenómeno demográfico, caracterizado por un aumento acelerado de la proporción de adultos mayores, está transformando las estructuras sociales y económicas de la región, imponiendo presiones sin precedentes en el ámbito de los cuidados de largo plazo⁵⁶.

La situación no hace más que acelerar, debido a esto, el BID señala que, “en la región, el 12% de la población de 60 años y más es dependiente. Tanto la magnitud

⁵⁶ Según el BID, un sistema de atención a largo plazo es esencial en América Latina y el Caribe debido al envejecimiento acelerado de la población, lo cual incrementa la demanda de cuidados prolongados para garantizar la calidad de vida y sostenibilidad de la protección social.

como la intensidad de la dependencia aumentan con la edad de la población. Para todos los grupos de edad, las mujeres son las más afectadas.”⁵⁷

Esto significa que, a medida que la población envejece, no sólo aumenta la proporción de personas que requieren cuidados, sino que también la intensidad de los cuidados necesarios se incrementa.

Esta tendencia es particularmente pronunciada entre las mujeres mayores, quienes enfrentan una mayor prevalencia de dependencia debido a factores como la mayor esperanza de vida y las diferencias en las tasas de enfermedades crónicas entre hombres y mujeres.

Factores como la menor natalidad, la reducción del tamaño familiar y el aumento de la participación laboral femenina están erosionando el rol de la familia como principal proveedor de cuidados. Esto crea una brecha entre la creciente necesidad de cuidados y la disponibilidad de cuidadores familiares, aumentando la presión sobre los sistemas de salud y protección social.

“La caída en las tasas de fecundidad, el aumento de las tasas de divorcios y de los flujos migratorios intrafamiliares, entre otros, tienen como resultado que muchos adultos mayores no cuenten con una red familiar cercana capaz de hacerse cargo de su cuidado.” De hecho, el informe señala que una gran proporción de personas mayores de 80 años vive sola, especialmente en países como Argentina, Uruguay y los países del Caribe.

El informe del BID destaca la creación del Observatorio de Envejecimiento y Cuidados, una iniciativa diseñada para informar a los tomadores de decisiones y basar las políticas en evidencia empírica.

⁵⁷ Véase en línea: [Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe | Publicaciones \(iadb.org\)](#). Las citas de este apartado, siempre que no indiquen lo contrario, corresponden a esta publicación. El informe aporta evidencia sobre la magnitud del problema y sus implicaciones, lo cual es fundamental para que los responsables de políticas públicas en la región comprendan la urgencia de abordar el envejecimiento poblacional y la dependencia de manera integral.



Este observatorio documenta la situación demográfica, la salud de los adultos mayores, sus limitaciones funcionales y su condición de dependencia, además de sus principales características socioeconómicas.

Claro que la longevidad creciente trae consigo buenas noticias, aunque no está exenta de retos, especialmente en lo concerniente al cuidado de los más vulnerables. De acuerdo a esto, el Banco afirma: “A medida que las sociedades envejecen, aumenta la proporción de personas con dificultades para el desarrollo normal de sus actividades diarias y que necesitan de la ayuda y el cuidado de los demás para la realización de las mismas.”

Por otro lado, la posibilidad de sustituir el cuidado familiar con servicios adquiridos en el mercado también es limitada debido a los altos niveles de pobreza y vulnerabilidad económica entre la población adulta mayor en la región, así como a las dificultades del mercado de seguros privados para ofrecer soluciones viables.

Las estimaciones del BID muestran que, “debido a las altas tasas de informalidad laboral, hacia el año 2050 un alto porcentaje de los adultos mayores en la región (entre el 47% y el 60%) no dispondrá de los ahorros suficientes para financiar una pensión formal y deberá depender de la ayuda de familiares o del Estado para subsistir en caso de no poder seguir trabajando”.

Esta situación plantea serias preocupaciones, ya que la baja cobertura de la seguridad social (debida a la informalidad) y los altos niveles de pobreza entre los adultos mayores en la región limitan significativamente la capacidad de las familias para brindar cuidados a sus miembros dependientes.

Según el informe, "si bien existe un importante grado de heterogeneidad entre países, los niveles de pobreza en la población adulta mayor aún son altos en la mayoría de los casos, incluso en países como México, que han experimentado un considerable crecimiento económico en las últimas décadas. (Campos- Vázquez y Monroy-Gómez-Franco 2016)". Adhiere, “en países como Guatemala, Honduras y



Nicaragua, cerca de la mitad de los adultos mayores viven en condiciones de indigencia o pobreza.”

Por todo esto, el BID subraya la urgente necesidad de desarrollar políticas de cuidados de largo plazo en ALC para enfrentar estas presiones ya que no cree que se esté tomando las riendas al asunto. “Sin embargo, la idea de diseñar políticas universales que apunten a mejorar la oferta de cuidados de largo plazo para las personas dependientes aún no ha tomado fuerza en la región.”

Continúa diciendo “para que las políticas se diseñen y evalúen en función de las pruebas empíricas, construimos el Observatorio” con el objetivo de informar a los tomadores de decisiones y que las políticas se establezcan en función de la evidencia empírica disponible.

En este contexto, se establece como una herramienta crucial para proporcionar información detallada y actualizada sobre las condiciones de salud y dependencia de los adultos mayores en la región.

La información recopilada por el Observatorio proviene de diversas fuentes internacionales y nacionales, incluyendo la División de Población de la ONU, el Observatorio Global de Salud de la OMS, y estudios específicos a nivel país como el Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento en México (ENASEM) a la época de publicación original del documento, esto es a 2018, números que como hemos visto en el capítulo anterior la CEPAL y la ONU han perfeccionado.

No obstante, bajo la dirección de los autores Natalia Aranco, Marco Stampini, Pablo Ibararán y Nadin Medellín esta información se ideó como insumo para los tomadores de decisiones diseñar políticas basadas en datos sólidos, lo que es esencial para abordar eficazmente los desafíos del envejecimiento en la región .

El BID buscó crear una plataforma interactiva en línea que incluya datos sobre la demanda y la oferta de servicios de cuidados, así como su costo. Esta herramienta es invaluable para los profesionales del sector y los responsables de políticas



públicas, permitiéndoles acceder a la información necesaria para planificar y ejecutar políticas de cuidado de largo plazo que sean sostenibles y equitativas.

El envejecimiento de la población impone además desafíos significativos en otras áreas como los sistemas de pensiones y de salud. "Una mayor proporción de adultos mayores incrementará la demanda de servicios de salud, en particular de aquellos relacionados con las enfermedades crónicas, que son por lo general los más costosos... En ALC, el aumento en la proporción de las enfermedades crónicas en la población adulta mayor se da concomitantemente con tasas elevadas de enfermedades infecciosas, imponiendo presiones adicionales a los sistemas de salud."

Es decir, a medida que más personas alcanzan edades avanzadas y enfrentan problemas de salud crónicos, aumenta la necesidad de cuidados especializados y continuos. Esto pone presión tanto en los recursos humanos como en los financieros destinados al cuidado de los mayores, afectando la capacidad de los sistemas de salud y de protección social para satisfacer estas demandas crecientes de atención y soporte.

El Observatorio aborda estos temas indirectamente al analizar la frecuencia de las principales enfermedades crónicas entre la población adulta mayor y la efectividad de las pensiones en términos de cobertura.

Uno de los hallazgos más significativos del Banco Interamericano de Desarrollo es que la región está envejeciendo a un ritmo mucho más rápido en comparación a partes del mundo. De acuerdo a esto, señala: "El proceso de envejecimiento acelerado que están atravesando los países de América Latina y el Caribe impone presiones sin precedentes en el ámbito de los cuidados de largo plazo. En este sentido, el aumento de la demanda de cuidados por parte de la población adulta mayor tiene lugar en un contexto de reducción de la oferta informal de cuidados."

El BID subraya que la demanda de cuidados de largo plazo aumentará considerablemente en las próximas décadas. "Alrededor de 8 millones de personas

de 65 años o más en América Latina y el Caribe necesitan cuidados, una tarea que recae mayoritariamente en familiares." Familiares, y en especial las integrantes femeninas de la familia.

En general, en todos los países, ser hombre está relacionado con una menor participación en el trabajo de cuidado no remunerado.⁵⁸ Esta cifra evidencia la magnitud del reto, con millones de adultos mayores dependientes en la región.

Recalca que el cuidado informal proporcionado por las familias es aún la principal fuente de apoyo, lo cual es insostenible dado el envejecimiento acelerado. "En América Latina y el Caribe, la provisión del cuidado remunerado es aún limitada ya que una porción significativa de los cuidados es provista por miembros o amigos de la familia."⁵⁹

"Se proyecta que los mayores de 80 años pasarán a representar el 15% del total de adultos mayores en la región hacia 2030, y que esta cifra alcance el 26% hacia 2050, en fuerte aumento con respecto al 11% actual." De acuerdo a este guarismo, el peso de los "más viejos" dentro de la población adulta mayor aumentará significativamente, triplicándose en 30 años. Esto implica una mayor demanda de cuidados, pues la dependencia es más frecuente e intensa en edades muy avanzadas.

"Desde un punto de vista biológico, el envejecimiento implica una reducción progresiva de las capacidades físicas y mentales, y un aumento del riesgo de contraer enfermedades (OMS 2015), lo que implica una creciente demanda tanto de servicios de salud como de cuidado." El envejecimiento conlleva una pérdida gradual de autonomía y un mayor riesgo de problemas de salud. Esto se traduce en una mayor necesidad de servicios sanitarios y de cuidados a largo plazo para la población adulta mayor.

⁵⁸ [budlenderrev.pdf \(unrisd.org\)](#) página 27

⁵⁹ [Cuidando a los cuidadores: el panorama del trabajo de cuidados remunerados en América Latina y el Caribe | Publicaciones \(iadb.org\)](#)



El BID utiliza el indicador de relación de dependencia de cuidados, propuesto por Budlender⁶⁰, como una herramienta fundamental para entender y proyectar las necesidades futuras de cuidado en América Latina y el Caribe. Este indicador proporciona una medida clara y cuantitativa de la carga que representan los grupos de población que demandan cuidados intensivos, como los niños pequeños y los adultos mayores.

Al evaluar la proporción de estos grupos vulnerables en relación con la población activa, el BID puede identificar áreas donde las demandas de cuidado están aumentando más rápidamente, ayudando así a orientar y priorizar sus iniciativas de desarrollo y financiamiento en políticas públicas y programas sociales destinados a fortalecer los sistemas de cuidado en la región.

Haciendo foco en el cuidado de personas mayores y siguiendo el indicador, el Banco arroja estos datos:

- Se anticipa un aumento significativo en la demanda de cuidados para la población mayor de 75 años.
- En Chile, donde la transición demográfica está más avanzada, las necesidades de cuidados a largo plazo se triplicarán, pasando de cuatro adultos dependientes por cada 100 personas entre 15 y 74 años en 2015, a 15 en 2050.
- Este incremento será aún mayor en países que están en etapas más tempranas de la transición demográfica, como Bahamas, Colombia y Costa Rica.

El BID pone foco de atención en las enfermedades del grupo poblacional más longevo y señala que el envejecimiento de la población está acompañado por un aumento en la prevalencia de enfermedades crónicas, las cuales se han convertido en la principal causa de muerte y morbilidad en la región.

⁶⁰ Debbie Budlender es investigadora especializada de la Community Agency for Social Enquiry, Ciudad del Cabo, Sudáfrica.



Según la OMS, el 75% de las muertes en la región son atribuibles a enfermedades crónicas, un aumento significativo desde 1990. Este incremento en la carga de enfermedades crónicas se debe en parte al envejecimiento de la población.

En cuanto a la tarea de cuidar a enfermos crónicos, “Estas responsabilidades, mayormente asumidas por mujeres, pueden ser generadas por el propio sector salud en la búsqueda de contener el gasto público o mejorar los resultados sanitarios mediante, por ejemplo, hospital en casa. Al trasladar las cargas a los hogares, estas estrategias terminan teniendo muchas veces impactos negativos en la calidad de vida y en la salud de las cuidadoras y, por supuesto, en la propia salud de los/as pacientes.”⁶¹

El BID destaca que las enfermedades cardiovasculares son la principal causa de mortalidad y morbilidad entre los adultos mayores, representando el 25% de la carga total de enfermedades en la población de 60 años y más. La hipertensión arterial es una de las causas subyacentes más importantes de estas enfermedades, aunque su prevalencia ha mostrado una tendencia decreciente desde 1975, sigue siendo alta en algunos países.

La diabetes también ha aumentado significativamente en la región, con una prevalencia del 15% entre los mayores de 60 años, siendo más común en los hombres. Este problema es particularmente grave en el Caribe. Además, las enfermedades renales crónicas han escalado posiciones en términos de mortalidad y morbilidad, afectando a más del 20% de la población mayor de 60 años.

Adhiere que el impacto de las enfermedades musculoesqueléticas, que aunque tienen una tasa de mortalidad baja, afectan significativamente la calidad de vida debido al dolor crónico y las dificultades de movilidad que generan. Estas enfermedades afectan al 33% de los mayores de 60 años, con una prevalencia mayor entre las mujeres.

⁶¹ [El trabajo no remunerado del cuidado de la salud: un desafío para la región - Gente Saludable \(iadb.org\)](http://iadb.org)



Finalmente, indica que “el envejecimiento de la población ha traído consigo un aumento en la cantidad de personas con enfermedades neurodegenerativas como Alzheimer y otras demencias, especialmente entre aquellos mayores de 80 años. En promedio, mientras que solamente un 3% de los mayores de 50 y el 5% de los mayores de 60 padece estas enfermedades, la proporción de afectados salta a 17.5% entre los mayores de 80”.

Dicho de una forma más resumida, el Banco subraya que, además del envejecimiento, otros factores como el sedentarismo, los malos hábitos alimentarios, el uso del tabaco y el consumo excesivo de alcohol están contribuyendo al aumento de las enfermedades crónicas en la región.

Creemos más importante aún lo que expresa a continuación: “los datos hablan de una alta y creciente prevalencia de enfermedades crónicas entre la población adulta que, en general, aumenta con la edad. Pero el problema no es solo que la población está envejeciendo, sino que se nota un deterioro de la salud en la población adulta mayor a través del tiempo para todos los niveles de edad. “

Es decir, además del proceso de envejecimiento demográfico, **se empieza a ver un declive constante de la salud en los adultos mayores, sin importar su edad específica, lo cual es crucial para comprender las tendencias actuales de salud.**

En el mismo carril de ideas, el informe analizado aborda las crecientes limitaciones funcionales entre la población adulta mayor en América Latina y el Caribe (ALC) debido al envejecimiento demográfico. Estas limitaciones abarcan dificultades motrices, cognitivas, sensoriales y de comunicación, que pueden derivar en discapacidades significativas. Según datos recopilados de encuestas nacionales, se observa un aumento notable de estas limitaciones con la edad, especialmente después de los 80 años, afectando tanto la agudeza visual como la movilidad física.

Las causas de estas limitaciones son variadas, desde enfermedades crónicas hasta el propio proceso natural de envejecimiento, con diferencias en la atribución exacta



según cada país. “Por ejemplo, en Uruguay, los datos de la ELPS muestran que la mitad de los individuos mayores de 60 con alguna limitación las atribuye a la existencia de alguna enfermedad, mientras que la tercera parte dice que se deben simplemente al avance de la edad. La ELPS de Paraguay, por su parte, ubica estas cifras en el 36% y 46%, respectivamente.”

Se destaca que no hay diferencias claras por género en la incidencia de estas limitaciones, aunque varían según el tipo de limitación y la edad del individuo, “los resultados de esta sección muestran que la presencia de limitaciones aumenta en forma pronunciada con la edad, en especial a partir de los 70 años, sin clara diferenciación entre hombres y mujeres.”

Además, se evidencia que las personas con las ya mencionadas enfermedades crónicas tienen un mayor riesgo de desarrollar limitaciones funcionales, especialmente aquellas con enfermedades de larga duración como la diabetes y la hipertensión.

Dependencia

En el contexto del envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe (ALC), el desarrollo de enfermedades crónicas y el consecuente aumento en las limitaciones funcionales están directamente vinculados al incremento de la dependencia entre la población adulta mayor. La definición de dependencia, según el BID, establece que “una persona se encuentra en situación de dependencia cuando no es capaz de llevar a cabo en forma autónoma al menos una actividad básica de la vida diaria la necesidad de asistencia externa para realizar al menos una Actividad Básica de la Vida Diaria (ABVD).”

Continúa diciendo que estas actividades, esenciales para una vida independiente, incluyen tareas como alimentarse, bañarse, usar el baño y vestirse, entre otras (OMS, 2004). Además de las ABVD, existen las Actividades Instrumentales de la Vida Diaria (AIVD), que implican un nivel mayor de complejidad y están relacionadas

con la interacción con el entorno, como cocinar, manejar el dinero o tomar medicamentos.

La pérdida de autonomía en las AIVD generalmente precede a la pérdida en las ABVD, según estudios como los de Katz⁶² (1963) y Dunlop et al. (1997).

La prevalencia de dependencia muestra un marcado aumento con la edad, especialmente después de los 80 años, afectando desproporcionadamente a las mujeres. Este incremento se refleja tanto en la cantidad de personas que reportan dificultades con una sola ABVD como en aquellas que enfrentan limitaciones en múltiples actividades. “En todos los países, la intensidad de la dependencia es mayor entre las mujeres. Las diferencias entre países son notables. En particular, es de destacar la alta proporción de adultos mayores dependientes en Costa Rica, Chile y México, y la relativamente baja prevalencia de la dependencia entre los hombres uruguayos.”

Además, el BID señala que es crucial distinguir entre la dependencia a largo plazo, asociada típicamente a condiciones crónicas, y situaciones temporales como enfermedades recuperables. Aunque algunas encuestas en países como Uruguay y México recopilan datos sobre las Actividades Instrumentales de la Vida Diaria (AIVD), la falta de información sistemática en la mayoría de las fuentes limita el enfoque del informe a las ABVD.

Los guarismos que arroja el BID revelan diferencias significativas entre países. Costa Rica, Chile y México muestran una alta prevalencia de dependencia entre los adultos mayores, mientras que Uruguay destaca por tener tasas relativamente más bajas, especialmente entre los hombres. Estas variaciones subrayan la influencia de

⁶² El índice de Katz evalúa la independencia funcional a través de seis actividades básicas de la vida diaria (ABVD): alimentarse, vestirse, bañarse, transferirse (como levantarse de una silla), usar el baño y controlar la continencia. Cada actividad se evalúa según la capacidad del individuo para realizarla de manera independiente, con puntuaciones que van desde independencia total hasta dependencia completa. El estudio se encuentra en: Katz S., Ford AB, Moskowitz RW et al.: Studies of illness in the age: The index of ADL, a standardized measure of biological and psychosocial function. JAMA 1963

factores socioeconómicos y de salud pública en la autonomía funcional de la población mayor.

Es de suma importancia entender que la dependencia no se limita únicamente a una dimensión biológica, sino que también depende del contexto social y las oportunidades disponibles para mantener la autonomía.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), "las personas con disminución de la capacidad pueden vivir una vida digna y de permanente crecimiento personal en los entornos favorables adecuados". De hecho, una persona con limitaciones funcionales puede mantener su independencia mediante el uso de tecnologías adaptativas y un entorno accesible. Pero luego, la OMS adhiere, "Sin embargo, el mundo está muy lejos de estos ideales."⁶³

La clave está en eliminar las barreras físicas y sociales que limitan la autonomía de las personas mayores, y en promover el uso de tecnologías de asistencia que les permitan mantener su independencia.

En concordancia con lo que venimos diciendo, el BID hace una comparación entre enfermedades crónicas y dependencia.

Además de la edad, la presencia de enfermedades crónicas está positivamente correlacionada con la dependencia y su intensidad en la población adulta mayor. El BID analiza esta correlación utilizando datos de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) de Chile. En cuanto a la población chilena, "el 94.6% de los adultos mayores sanos se consideran autónomos en la realización de todas las Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD). Esta proporción baja a 80.9% entre quienes presentan una comorbilidad de 3 o más condiciones crónicas."

La enfermedad crónica que más se asocia con la dependencia es la artritis, mientras que el efecto de la diabetes y/o la hipertensión es menor. Sin embargo, "la presencia

⁶³ Véase en línea: [WHO_FWC_ALC_15.01_spa.pdf](#)



de enfermedades crónicas de por sí no significa dependencia: de hecho, entre los mayores de 60 años que tienen al menos una enfermedad crónica, solo el 12.5% es dependiente."

Haciendo relación ahora con limitaciones funcionales y dependencia, el informe destaca que "la existencia de limitaciones funcionales es un importante predictor de la condición de dependencia." En Chile, "se encuentra en condición de dependencia el 35.8% de los adultos mayores que sufre de al menos una limitación funcional, contra el 6.3% de los adultos mayores sin limitaciones." Las personas con limitaciones motrices se ven más afectadas en su autonomía para realizar las ABVD en comparación con quienes solo tienen limitaciones visuales.

Sin embargo, el BID señala que "casi dos tercios de los adultos mayores con al menos una limitación física o mental son autónomos en la realización de sus ABVD." Esto sugiere que la relación entre limitaciones y dependencia no es inequívoca, clara o definitiva.

Como ya hemos visto, existen otros factores que influyen en la capacidad de las personas mayores para mantener su independencia. Aspectos como el entorno, el acceso a tecnologías de asistencia, y las oportunidades disponibles pueden moderar o matizar la relación entre limitaciones y dependencia. No obstante, puede haber diferencias individuales en la forma en que las personas perciben y reportan sus propias limitaciones y dificultades, lo cual complejiza la interpretación de la relación entre estos factores.

En resumen, el informe del BID evidencia que **tanto las enfermedades crónicas como las limitaciones funcionales, especialmente las motrices, aumentan significativamente el riesgo de dependencia en la población adulta mayor.** No obstante, subraya que estos factores no determinan por sí solos la autonomía de las personas, y que es necesario considerar el contexto social y las oportunidades disponibles para promover un envejecimiento saludable e independiente.



Los resultados de las encuestas de los países incluidos en el Observatorio de Envejecimiento y Cuidados muestran que se debe prestar especial atención a dos aspectos clave que afectan a la dependencia:

- Situaciones de comorbilidad: Esto se refiere a la presencia de más de una enfermedad crónica de manera simultánea en una persona. La comorbilidad, es decir, la coexistencia de múltiples condiciones de salud crónicas, aumenta significativamente el riesgo de dependencia en las personas mayores.
- Enfermedades que afectan las capacidades motrices: Entre las enfermedades crónicas, aquellas que comprometen las habilidades motoras de los adultos mayores tienen un mayor impacto en su capacidad para realizar de manera autónoma las Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD).

Este análisis que hace el BID sugiere que se debe prestar especial atención, en especial los formuladores de políticas, a las condiciones que afectan la movilidad y la funcionalidad física de la población adulta mayor.

Ahora bien, en cuanto a guarismos, el número de adultos mayores en condición de dependencia en la región es significativo y representa un importante desafío.

El BID señala que "más de ocho millones de personas de 60 años o más son dependientes, lo cual representa más del 1% de la población total de la región, y un 12% de los individuos en ese grupo etario." Estas cifras evidencian la magnitud del problema de cuidados que enfrentan los países de América Latina y el Caribe.

Además, el informe proyecta tres posibles escenarios futuros:

- Manteniendo las tasas de dependencia constantes, el número de personas dependientes se triplicará hacia 2050, superando los 27 millones, lo que representará más del 3% de la población y alrededor del 14% de los mayores de 60 años.

- En un escenario optimista, con una disminución del 20% en las tasas de dependencia, el número de personas mayores dependientes aún aumentará a casi 22 millones, es decir, el 11% de la población mayor de 60 años.
- En un escenario pesimista, con un aumento del 20% en las tasas de dependencia, la población con necesidades de cuidados puede llegar al 17% de los mayores de 60 años.

Estos datos revelan que, independientemente del escenario, el envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe implicará un aumento exponencial de la demanda de cuidados a largo plazo, lo cual representa un desafío crítico que los gobiernos de la región deberán abordar.

Además de los impactos individuales y familiares, la dependencia tiene repercusiones económicas significativas. Se estima que los costos asociados con el cuidado de personas mayores dependientes son considerablemente altos y pueden representar una carga financiera considerable para los sistemas de salud y las familias.

Esta situación es especialmente relevante dado que, como señala el informe, la mayoría de los cuidados se proporcionan en el ámbito familiar y comunitario, lo que puede generar tensiones adicionales en los cuidadores informales y limitar su participación en el mercado laboral.

No obstante, la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁶⁴, considera los gastos en sistemas de salud, atención a largo plazo y entornos favorables como "inversiones que fomentan la capacidad y, por lo tanto, el bienestar y la contribución de las personas mayores."

⁶⁴ Véase en línea: [WHO_FWC_ALC_15.01_spa.pdf](#) El gasto en la población de edad es una inversión, no un costo, página 11.



La OMS destaca que estas inversiones "también ayudan a las sociedades a cumplir sus obligaciones con respecto a los derechos fundamentales de esas personas." Además, señala que "el retorno de estas inversiones es directo" en algunos casos, como cuando "mejores sistemas de salud permiten mejores condiciones de salud, lo que a su vez favorece la participación y el bienestar."

La provisión de servicios formales de cuidado, con personal especializado y adaptados a las necesidades de las personas mayores dependientes, contribuiría a mejorar su calidad de vida y a reducir las disparidades en el acceso a la atención sanitaria y social.

En otros casos, los beneficios pueden ser menos obvios, pero no por eso son menos importantes, como cuando "la inversión en la atención a largo plazo ayudará a las personas mayores con una pérdida significativa de la capacidad a mantener una vida digna y también puede permitir a las mujeres permanecer en la fuerza laboral, además de fomentar la cohesión social al compartirse los riesgos dentro de la comunidad."

Teniendo en cuenta lo que plantea el BID que la tarea de cuidados recae mayoritariamente a la población femenina, al contar con servicios formales de atención a la dependencia, las mujeres tendrían más oportunidades de participar en el mercado de trabajo, en lugar de tener que asumir a tiempo completo las responsabilidades de cuidado.

Invertir en sistemas de cuidado no solo aliviaría la carga sobre las cuidadoras informales, en su mayoría mujeres, sino que también promovería el ofrecer alternativas realistas para conciliar las responsabilidades familiares y profesionales.

Esto es especialmente relevante en un contexto donde la participación laboral femenina sigue enfrentando obstáculos significativos debido a las responsabilidades de cuidado no remuneradas.



Dicho de una manera más resumida, la OMS plantea que ver estos gastos como inversiones, y no solo como costos, permite entender que generan beneficios tangibles tanto para las personas mayores como para la sociedad en su conjunto, al cumplir con sus derechos y fomentar su bienestar y participación.

En cuanto a esto, el informe del Banco señala que “desde el punto de vista del uso del gasto público, se argumenta que las políticas de cuidados de largo plazo generan ahorros para los sistemas de salud, por lo que el involucramiento del estado en el desarrollo de este tipo de servicios puede verse como un uso productivo de los recursos, especialmente en aquellos países en vías de desarrollo (como los de ALC), donde los recursos son escasos (Lu, Liu y Piggott 2015).”

Invertir en sistemas de cuidado a largo plazo representa una estrategia clave para abordar de manera integral los desafíos del envejecimiento poblacional, al beneficiar tanto a las personas mayores dependientes como a sus cuidadores, principalmente mujeres, y a la sociedad en su conjunto.

Recapitulando, el aumento de la dependencia en la población adulta mayor de América Latina y el Caribe representa un importante desafío socioeconómico para la región, con implicaciones tanto a nivel familiar como a nivel de los sistemas de protección social.

En primer lugar, las transformaciones en la estructura familiar han reducido significativamente la capacidad de las familias para brindar cuidados a los adultos mayores dependientes. De hecho, se observa una gran proporción de personas mayores viviendo solas, especialmente en países como Argentina, Uruguay y los del Caribe. Esto sugiere que muchos adultos mayores no cuentan con una red familiar cercana que pueda hacerse cargo de su cuidado.

Adicionalmente, la creciente participación laboral femenina, que ha pasado del 20% en 1960 al casi 50% en 2015, ha dificultado aún más la conciliación entre el trabajo remunerado y el cuidado no remunerado de familiares mayores dependientes. Las mujeres, quienes tradicionalmente han asumido la mayor parte de las



responsabilidades de cuidado en el hogar, ahora enfrentan presiones de tiempo y de recursos que son difíciles de resolver en el ámbito familiar.

Por otro lado, la posibilidad de sustituir el cuidado familiar con servicios adquiridos en el mercado también se ve limitada por los altos niveles de pobreza y vulnerabilidad económica entre la población adulta mayor en la región. Según estimaciones del BID, hemos visto que más de la mitad de los adultos mayores en América Latina y el Caribe no dispondrá de ahorros suficientes para financiar una pensión formal, y deberá depender de la ayuda de familiares o del Estado.

Incluso en países con una clase media más consolidada, el costo de proveer servicios de cuidado de calidad en el mercado privado puede ser demasiado alto, lo que lleva a muchas familias a recurrir a opciones de dudosa calidad. Esto ha generado presiones para que los Estados asuman un papel más protagónico en la provisión de servicios de cuidado a largo plazo.

Por último, para mejorar la planificación y respuesta ante las necesidades de cuidado, es fundamental continuar desarrollando sistemas de recolección de datos robustos y comparables internacionalmente. Esto permitirá una evaluación más precisa de las tendencias y variaciones en la prevalencia de limitaciones funcionales y dependencia a lo largo del tiempo y entre países.

Las cifras que nos enseña el Banco revelan un panorama preocupante, con millones de personas mayores dependientes, una proporción creciente de "más viejos", y una demanda de cuidados que aumentará exponencialmente en las próximas décadas. Tanto los gobiernos de la región como la Argentina deben priorizar el desarrollo de sistemas de cuidados que puedan hacer frente a este reto.

Para abordar estos desafíos, el BID propone no solo documentar las necesidades presentes y futuras de cuidados de largo plazo, sino también generar evidencia que permita evaluar cómo reducir los niveles de dependencia mediante la disminución de los factores de riesgo que llevan a la pérdida de autonomía. Promover el

envejecimiento activo⁶⁵ y saludable es una estrategia clave para reducir las tasas de dependencia y, por ende, las necesidades de cuidado.

A manera de recapitulación sobre las ideas clave del Capítulo.

En este capítulo hemos abordado algunos conceptos básicos sobre el entendimiento que tenemos sobre nuestros mercados laborales en la Región y en nuestro país.

Hemos visto que aunque a veces parezca casi obvio tratar qué quiere decir cada concepto, no lo es tanto.

Políticos, comunicadores, académicos, e incluso técnicos que forjan políticas públicas o asisten a quienes lo hacen, suelen incurrir en descripciones de la realidad socio laboral que se basan en confusiones muy profundas sobre las categorías usadas para describirla.

Hemos postulado que aquello que no puede decirse correctamente, no puede medirse. Y lo que no se puede medir, no permite discernir su calidad. Sin medición correcta, sin apreciación correcta de la composición cualitativa de nuestros mercados se dificulta enarbolar las correctas políticas públicas para enfrentar los desafíos que nos atraviesan.

Como hemos visto, la informalidad creciente de la economía, y por tanto de sus relaciones laborales dependientes, tanto como de la aparición de informalidad de trabajadores independientes, hay categorías de enorme complejidad.

En razón de ello, recopilamos categorías descriptivas que deberían ser utilizadas para comprender mejor el mercado laboral basándonos en las decisiones de la

⁶⁵ La OMS define el envejecimiento activo como «el proceso de optimización de las oportunidades en relación con la salud, la participación y la seguridad para mejorar la calidad de vida a medida que se envejece» [B115_29-sp.pdf \(who.int\)](#)



Conferencia Mundial de la OIT de 2023 sobre el particular. Son especialmente las que encontré subrayadas durante la lectura del capítulo, en el acápite inicial.

Munidos de aquellos conceptos de OIT, hemos desgranado ideas acerca de que el tamaño y calidad del empleo independiente en relación con la informalidad no cuenta en nuestro país con estudios de profundidad.

Las estadísticas públicas subvaloran el fenómeno, lo cual apareció patente a la hora de cobrar el IFE 1, en el contexto COVID 19, que como sabemos, fue diseñado para cuatro millones de personas, y se presentaron a cobrarlo once millones.

Basándose en ellas, hemos hecho una breve introducción al desafiante mundo del empleo independiente, principalmente en su relación con la informalidad y con otro fenómeno que tiene entidad propia: el trabajo de cuidados remunerado y no remunerado.

Sobre este particular apuntamos que debe prestarse una mayor atención desde el Estado al trabajo independiente ya que hay enormes indicios de que bajo él se esconden una serie de fenómenos con aptitud para describir la verdadera identidad de nuestro mercado de trabajo.

En tal sentido vimos cómo a diferencia de muchos países desarrollados, en Argentina el empleo independiente es una realidad pujante y permanente que no es una mera “espera” del trabajo formal dependiente como clásicamente ha tratado de caracterizarse.

Al mismo tiempo que crece esta categoría, el trabajo independiente muestra que hay un verdadero mercado laboral que excede las cuestiones impositivas que puede aportar el monotributo.

Del mismo modo observamos que existiría una relación entre el cuentapropismo de bajos niveles socioeconómicos, e inclusive de altos también, de realización del trabajo en el propio hogar.

Esa circunstancia, contrastada contra la evidencia del mapa productivo laboral argentino de regiones como el AMBA, nos muestra que hay una abrumadora cantidad de mujeres que no participa del mercado de trabajo formal dependiente, y que por oposición, hay evidencia de mayor cantidad de mujeres en trabajo independiente, en formas mixtas o atípicas de empleo, y que constituyen la casi totalidad del trabajo doméstico remunerado.

Está claro que trabajo dependiente, realizado fuera del hogar, y tarea de cuidados muchas veces son incompatibles, por falta de infraestructura, principalmente, pero también por cuestiones culturales y de asignación de división sexual del trabajo.

También hemos visto más de la mitad de la población en edad de trabajar estaría “indisponible para el mercado” siendo la posición de OISS que dicha característica debe ser mejor estudiada, pues en nuestra opinión se esconden allí trabajos no remunerados de cuidados, informalidad y organización social frente a la pobreza infantil, y el envejecimiento poblacional.

En cuanto a qué hipótesis podría explicar cómo compatibilizamos el tamaño de la supuesta indisponibilidad para el mercado laboral, ⁶⁶ la cifra negra de la informalidad, y los guarismos de la formalidad, para OISS existe una necesidad de mayor y mejor conocimiento más profundo del mercado de trabajo con estadísticas específicas concebidas desde el mundo del trabajo, por fuera de la EPH.

Podría tratarse de un conjunto de 15 millones y medio de personas, a los que habría que sumar los 1,1 millones de desocupados que formalmente identifica el INDEC. Pensamos que la tasa de subocupación que el instituto identifica como de 9,4 % de la PEA, está subvalorada.

⁶⁶ Según la EPH primer trimestre de 2024 la tasa de actividad es el 48%, lo cual nos da como contrapartida un 52% de inactivos véase https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_1trim2485E02B3519.pdf



En el mismo sentido, es muy probable además de grave, que dentro del universo de las personas que figuran como indisponibles para el mercado laboral no identifican que sus ocupaciones resultan en un trabajo.

Por eso insistimos en la necesidad de incorporar algunos criterios de OIT, como los de fuerza de trabajo potencial en mejores estudios sobre el mercado laboral en general, y en especial, del trabajo independiente.

Por último hemos efectuado para este capítulo una intensa recopilación de trabajos del BID sobre los cuidados.

De ellos extraemos las conclusiones de que el aumento de la dependencia en la población adulta mayor de América Latina y el Caribe representa un importante desafío socioeconómico para la región, con implicaciones tanto a nivel familiar como a nivel de los sistemas de protección social.

En primer lugar, las transformaciones en la estructura familiar han reducido significativamente la capacidad de las familias para brindar cuidados a los adultos mayores dependientes.

De hecho, se observa una gran proporción de personas mayores viviendo solas, especialmente en países como Argentina, Uruguay y los del Caribe. Esto sugiere que muchos adultos mayores no cuentan con una red familiar cercana que pueda hacerse cargo de su cuidado.

Adicionalmente, la creciente participación laboral femenina, que ha pasado del 20% en 1960 al casi 50% en 2015, ha dificultado aún más la conciliación entre el trabajo remunerado y el cuidado no remunerado de familiares mayores dependientes.

En esa dirección hemos visto que para el BID las mujeres, quienes tradicionalmente han asumido la mayor parte de las responsabilidades de cuidado en el hogar, ahora enfrentan presiones de tiempo y de recursos que son difíciles de resolver en el ámbito familiar.



Por otro lado, la posibilidad de sustituir el cuidado familiar con servicios adquiridos en el mercado también se ve limitada por los altos niveles de pobreza y vulnerabilidad económica entre la población adulta mayor en la región.

Según estimaciones del BID, hemos visto que más de la mitad de los adultos mayores en América Latina y el Caribe no dispondrá de ahorros suficientes para financiar una pensión formal, y deberá depender de la ayuda de familiares o del Estado.

Incluso en países con una clase media más consolidada, el costo de proveer servicios de cuidado de calidad en el mercado privado puede ser demasiado alto, lo que lleva a muchas familias a recurrir a opciones de dudosa calidad. Esto ha generado presiones para que los Estados asuman un papel más protagónico en la provisión de servicios de cuidado a largo plazo.

Por último, para mejorar la planificación y respuesta ante las necesidades de cuidado, es fundamental continuar desarrollando sistemas de recolección de datos robustos y comparables internacionalmente. Esto permitirá una evaluación más precisa de las tendencias y variaciones en la prevalencia de limitaciones funcionales y dependencia a lo largo del tiempo y entre países.

Dicho de una manera más resumida, las cifras que hemos analizado de distintas fuentes como propias de la OISS, de la OIT, de CEPAL y ONU, se suman a las que nos enseña el Banco para la Región que revelan un panorama preocupante, con millones de personas mayores dependientes, una proporción creciente de "más viejos", y una demanda de cuidados que aumentará exponencialmente en las próximas décadas.

Esto nos lleva a deducir que los gobiernos de la región deberían priorizar el desarrollo de sistemas de cuidados que puedan hacer frente a este reto.



Dichos aportes que hacemos en este capítulo tienen una dirección, cuál es la de señalar que es preciso tener una mirada holística sobre la seguridad social ante los impactos de los guarismos sobre envejecimiento poblacional, los de mortalidad, fecundidad, y migraciones y ante los que provienen de la naturaleza cambiante del trabajo, esto es, los que nos hablan de una sociedad salarial que no crece, y de un mercado laboral que por el contrario se extiende mixturando formalidades e informalidades, aumentando el empleo independiente y las formas atípicas de empleo.

Esas realidades, más las propias de la salud y las necesidades de cuidado, nos llevan a plantear en las conclusiones la visión holística de la seguridad social.

Pero antes de analizar la visión que propone OISS, hagamos un repaso de cómo impactó el COVID 19 en los sistemas de jubilaciones y pensiones.

CAPÍTULO IV EL IMPACTO COVID SOBRE LAS PENSIONES.

En un reciente trabajo del BID ⁶⁷ se analiza la brecha evidente en la comprensión del impacto de la pandemia en los sistemas de pensiones. A través de una colaboración entre centros de investigación de toda la región y el Banco Interamericano de Desarrollo, se publica un libro en donde se plantean un análisis general, y una serie de estudios de caso.

Esos estudios de caso fueron sobre Argentina, Chile, El Salvador y Perú y buscaron indagar el impacto de la pandemia en el bienestar de los jubilados y la acumulación de beneficios, destacando la resiliencia de los sistemas de pensiones frente a la adversidad y el papel fundamental de las políticas públicas para dar forma a su destino.

La publicación pretende ofrecer ideas para “para navegar en la incertidumbre” y “diseñar políticas para mejorar la calidad de vida de las personas mayores” en el diseño de “sistemas de pensiones equitativos, sostenibles y resilientes para las generaciones futuras”.

El estudio que traemos a colación nos resulta interesante en tanto ha habido mucha conversación y actividad de los organismos internacionales para los efectos inmediatos que causó la pandemia, pero relativamente muy pocos para sus efectos de largo plazo.

Comienza diciendo que el COVID19 tuvo un efecto inmediato en los mercados laborales y, por extensión, en los fondos de pensiones, en todo el mundo.

Luego afirma que “La profundidad y duración de estos efectos variaron según los países, y algunas economías todavía se están recuperando de ellos. El impacto más notable fue la pérdida de empleos, ya que la actividad económica se estancó

⁶⁷

<https://publications.iadb.org/en/reshaping-retirement-navigating-latin-americas-pension-systems-after-covid-19> los entrecorchetos corresponden en general a esta publicación durante este capítulo, salvo que haya notación específica.

después de que los países impusieron restricciones a la movilidad para detener la propagación del virus.”

Como todos sabemos, en nuestra Región las pérdidas de puestos de trabajo fueron muy profundas en sectores y actividades que en Latinoamérica proveen de empleos de manera intensiva, sectores como la hotelería, el turismo y el comercio minorista, que en la mayoría de los países registraron un desempleo récord o niveles no vistos en décadas, com bien apunta el BID.

En otros casos, los empleadores, indica el libro, “redujeron las horas de trabajo de sus empleados en respuesta a la pandemia, con la consiguiente reducción de los ingresos de los trabajadores.”

Por ejemplo en Argentina, para salvar los puestos de trabajo, y las empresas, el Ministro Moroni masificó el recurso que le daba el artículo 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo, el cual permitía con el juego de otros artículos de la misma norma, y las regulaciones de emergencia, considerar suspensiones de ciertos efectos del contrato de trabajo por fuerza mayor, reducir el costo laboral, y al mismo tiempo mantener los puestos de trabajo, una contribución fundamental por un Ministro que ha sido injustamente poco reconocido por su labor en la pandemia .⁶⁸

El BID afirma que la pandemia tuvo un impacto desigual en diferentes grupos de trabajadores y analiza determinados colectivos.

Por ejemplo, sostiene que “las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de bajos ingresos se vieron más afectados y tenían más probabilidades de perder sus empleos o verse reducidos sus horas de trabajo. En particular, los empleos en el sector informal sufrieron una mayor pérdida.”

⁶⁸

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/moroni-explico-en-diputados-el-decreto-de-prohibicion-de-despidos-y-suspensiones>



También afirma el documento que “ hubo un aumento del trabajo remoto, ya que las empresas adoptaron políticas de trabajo desde casa para reducir la propagación del virus.”

Esta aceleración hacia una mayor dependencia de la tecnología plantea otro desafío cual es la expansión del desajuste de habilidades, con un grupo de trabajadores que carecen de las habilidades necesarias para los nuevos empleos que surgieron durante y después del período de la pandemia.

Compartimos la afirmación del BID de que aún no se comprenden plenamente sus efectos a largo plazo en el mercado laboral, aunque pueden registrarse cambios inmediatos significativos en el mundo del trabajo.

Por ejemplo, muchos países no han podido recuperar sus tasas de participación laboral previas a la pandemia, algo que podría tener un efecto permanente en la generación de ingresos o en las familias.

Fondos de pensión

Para el BID “Esta nueva situación en los mercados laborales causada por la pandemia también podría tener efectos en los fondos de pensiones en términos del estatus y el bienestar de los pensionados y la acumulación de beneficios de pensiones.”

De tal manera la tesis que sigue el artículo es que para conocer la magnitud del impacto, hay que analizar cuál es el tipo de sistema aplicable, y la edad de los trabajadores.

Por ejemplo, afirma que “en los planes de pensiones de reparto (PAYGO), las pensiones Los empresarios no deberían sufrir las caídas del mercado porque los beneficios están bloqueados. una vez adquiridos. En el caso de la pandemia, los beneficios futuros de los trabajadores activos que cotizan a un plan de pensiones no cambiarán significativamente dada la duración relativamente corta de la crisis. Sin



embargo, los beneficios podrían cambiar para las personas cercanas a la jubilación que necesitan completar el período de adquisición de derechos para calificar para un beneficio de pensión.”

En ese caso, resulta obvio que los trabajadores deberán retrasar su edad de jubilación para poder completar el número requerido de aportes. Sin embargo la publicación plantea una preocupación más amplia acerca de la sostenibilidad financiera, “dado que muchos planes de pensiones no están totalmente financiados y requieren transferencias gubernamentales, es probable que se vean afectados dado que los gobiernos han salido de la crisis de la COVID19 muy endeudados”

Esto implica como es lógico que habrá menos recursos disponibles para transferencias a los sistemas previsionales.

De tal manera, llegamos a la misma conclusión que nuestro organismo colega, que apunta a la necesidad de emprender reformas fiscales, reformas de pensiones y/o indexación parcial de las pensiones en función de la inflación. Beneficios para cubrir estos desequilibrios.

Este último fenómeno, la inflación, si bien sólo es un problema en Argentina y Venezuela, durante la pandemia subió en todos los países de la Región.

Por otro lado, el BID resalta que “Los afiliados a planes de pensiones de cuentas individuales enfrentan una situación diferente, ya que asumen el riesgo del mercado de inversión. Su saldo de pensiones se ve afectado tanto por la falta de cotizaciones durante el período de desempleo como por la crisis del mercado. En el corto plazo, estos factores disminuyen la cantidad de el beneficio que podría recibir un futuro pensionista. En términos generales, la pandemia de COVID19 tuvo un impacto negativo en los fondos de pensiones a nivel global. Inicialmente, la pandemia provocó una importante volatilidad en el mercado que afectó a los fondos de pensiones porque invierten mucho en instrumentos financieros y en el mercado de valores. Esto llevó a una disminución en el valor de muchos activos de fondos de pensiones, lo que resulta en menores rendimientos para los inversores.”

Sin embargo, este efecto más bien inmediato, más tarde, tuvo respuesta por parte de los bancos centrales que hicieron un esfuerzo por promover la actividad económica reduciendo las tasas de interés y aplicando políticas de flexibilización cuantitativa.⁶⁹

En respuesta a la pandemia de COVID-19, los bancos centrales activaron medidas para relajar la política monetaria, proporcionar liquidez a los mercados y mantener el flujo de crédito.

A fin de atenuar la presión en los mercados de bonos y de divisas, los bancos centrales de muchas economías emergentes recurrieron a intervenciones cambiarias y, por primera vez, a programas de compras de activos.⁷⁰

Más recientemente, en respuesta al rápido crecimiento de la inflación, bancos centrales de todo el mundo han endurecido su política monetaria mediante un aumento de las tasas de interés.

Estas políticas iniciales de los Bancos Centrales dieron lugar “a una apreciación del precio de los bonos que formaban parte de los activos gestionados por los fondos de pensiones, deshaciendo parcialmente las pérdidas anteriores”.

Pero como lo reseñan distintos organismos internacionales, como el FMI, o el propio BID, cuando regresó la inflación, los bancos centrales “tuvieron que aumentar las tasas de interés, lo que provocó el contrario efecto sobre el valor de los activos.

⁶⁹La flexibilización cuantitativa o *quantitative easing* (QE) es una herramienta de política monetaria utilizada por algunos bancos centrales para aumentar la oferta de dinero que incrementa el exceso de reservas del sistema bancario mediante la compra de bonos del mismo Gobierno central, para estabilizar o aumentar sus precios y con ello reducir las tasas de interés de largo plazo. Esta medida suele ser utilizada cuando los instrumentos habituales de control de la oferta de dinero no han funcionado. Véase http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-81602017000100017#:~:text=La%20flexibilizaci%C3%B3n%20cuantitativa%20o%20quantitative,para%20estabilizar%20o%20aumentar%20sus

⁷⁰ <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2023/monetary-policy-and-central-banking>



Estos hechos dan fe de lo que ha sido una montaña rusa de retornos experimentada durante la crisis del COVID19 y en sus secuelas.”

Durante la pandemia, el BID ha observado un fenómeno en los fondos de pensiones que ha implicado el adelanto en el tiempo de algunos pasivos. Este incremento se debería según su óptica al aumento de las tasas de mortalidad provocadas por la pandemia, lo que ha generado un aumento en el número de beneficiarios con derecho a prestaciones de pensión.

Es importante señalar que este incremento en la mortalidad probablemente sea un efecto temporal, dado que se espera que la esperanza de vida vuelva a sus niveles anteriores una vez finalizada la pandemia.

Por consiguiente, es poco probable que estos efectos tengan un impacto persistente y perceptible en los fondos de pensiones.

Paradójicamente, los impactos más significativos de la pandemia en los fondos de pensiones no están relacionados con dinámicas del mercado laboral o financiero, sino más bien con asuntos políticos.

En varios países con fondos individuales de pensiones, los gobiernos han promulgado leyes para permitir a trabajadores activos acceder a beneficios por adelantado.

Estas extracciones anticipadas fueron especialmente significativas entre trabajadores con bajos ingresos, un fenómeno que sería preciso estudiar más profundamente por cuanto podría apuntar a una cierta falta de legitimidad de origen de los fondos de pensiones privados, o bien a problemas de diseño.

En naciones como Chile y Perú, los retiros de dinero para el BID “dejaron a un porcentaje considerable de trabajadores sin saldo alguno en sus cuentas pensionarias. Esto plantea un desafío potencial para las cuentas fiscales; ya que es



posible que los gobiernos necesiten garantizar una pensión mínima para dicha población trabajadora en el futuro.”

Posteriormente, la publicación entra en el análisis de ciertos casos de país. Afirma que relativamente ha habido “muy poca investigación en América Latina y el Caribe que explore el impacto de la COVID19 en los sistemas de pensiones, incluidas reducciones en los ahorros para pensiones, tasas de reemplazo más bajas (la adecuación de los ingresos de jubilación), cambios en la equidad intergeneracional, problemas de sostenibilidad financiera y mayores costos fiscales.” y que el libro que lanza al conocimiento público intenta cubrir ese vacío.

A tal fin desarrolla una investigación llevada a cabo por varios centros de investigación de la región en colaboración con el Departamento de Investigación y la División de Mercados Laborales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los estudios cubren Argentina, Chile, El Salvador y Perú que poseen sistemas previsionales y economías muy diferentes lo que permite analizar cualitativamente un panorama, que desde ya, precisa de mayores profundizaciones.

Estos estudios partieron de lógicas preocupaciones acerca de la insólita crisis de demanda y oferta a la vez que constituyó la pandemia, y tenían como base la perspectiva de que la recesión económica causada por la crisis “implicaría una disminución de la demanda laboral que, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos por preservar el empleo, no solo se traduciría en tasas de empleo más bajas, sino también en menores densidades de contribución de los sistemas de pensiones y tasas más bajas de cobertura de pensiones futuras”.

Además de esas angustias el BID pensaba que la aprobación de leyes que permitían retiros anticipados de fondos de pensiones en muchos países de la región podría afectar significativamente los fondos de jubilación utilizados para financiar pensiones futuras y, por tanto, la suficiencia de los ingresos de jubilación.



No estaba solo el BID en relación a estos cuestionamientos. También la OCDE frente a estos problemas, ha entregado lineamientos a sus países, tales como seguir el curso de la crisis (se recomienda seguir cotizando mediante, por ejemplo, un subsidio a las contribuciones), evitar los cambios de fondos para evitar la materialización de pérdidas, y proteger a los trabajadores y administradoras de fondos de los crecientes fraudes que circulan por internet. Sobre los retiros anticipados de fondos de pensiones, la organización recomienda evitar un acceso general a éstos y condicionarlos, mediante legislación, a casos excepcionales en que las personas enfrenten emergencias. Muestra como lamentablemente, Perú y Chile aparecen con los mayores retiros de Fondos de Pensiones.⁷¹

Por su parte CEPAL en una muy reciente publicación sobre los avances del consenso de Montevideo indica que debido al elevado nivel de informalidad laboral de la región, la proporción de personas ocupadas que cotizan en un sistema previsional se mantiene en niveles muy bajos en gran parte de los países.⁷²

Las cifras del período 2018-2022 que maneja el organismo muestran que en 6 de 10 países analizados menos del 40% de las personas ocupadas aporta a un sistema previsional.

Incluso en el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay, donde esta proporción es relativamente elevada para CEPAL, “una de cada cinco personas ocupadas en Costa Rica y el Uruguay y una de cada tres en el Brasil y Chile no contribuye a ningún sistema de previsión.”

Durante el período analizado en el trabajo citado que cubre la emergencia y recuperación de pandemia, se observan “diferentes patrones de aumento y descenso del número de personas que cotizan según país y sexo, por lo que es difícil identificar una única tendencia. En cuanto a las diferencias por sexo, en cuatro

⁷¹

<https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2021/10/Charla8-Antolin-lthurbide-XVIII-Seminario-Internacional-FIAP.pdf>

⁷² vease

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/38450bd8-6baf-4233-ac21-8b3810a642af/content>



países las mujeres presentan mayores niveles de participación en la cotización, mientras que, en seis, sus niveles son inferiores a los de los hombres.”

Los bajos niveles de cotización durante la vida laboral se traducen en una insuficiencia de ingresos durante la vejez, tal como resulta lógico. Cuando se mira la situación desde fines de 2022 cuando se supone que la pandemia había disminuido casi por completo, “un 44% de las mujeres y un 39% de los hombres mayores de 65 años en América Latina no recibían pensiones o, de recibirlas, estas eran inferiores a la línea de pobreza. Algunos países, como el Brasil, Chile y el Uruguay, han logrado una cobertura de pensiones amplia y suficiente entre las personas mayores, de tal forma que más del 80% de ellas cuentan con un ingreso suficiente,”

En 2015, el BID creó la Red de Pensiones en América Latina y el Caribe, conocida como Red PLAC. Esta red creó un modelo estándar de proyección de pensiones para evaluar la sostenibilidad financiera y social de los sistemas de pensiones.

El modelo fue utilizado para todos los estudios presentados en este libro sobre el impacto COVID en las pensiones y jubilaciones del BID, lo cual le permitió en sus propias palabras “realizar un análisis estandarizado en todos los países sobre el impacto de la crisis tanto en los sistemas públicos de reparto como en los privados de cuentas individuales. Cada estudio presenta primero evidencia específica de cada país sobre el impacto de la COVID19 en los sistemas de pensiones. El análisis examina el efecto sobre indicadores clave como la densidad de cotizaciones, las tasas de cobertura de pensiones, las tasas de reemplazo, los cambios en la equidad intergeneracional, las tasas específicas de género y sostenibilidad financiera y fiscal, entre otros.”

En segundo lugar, los estudios evalúan las presiones fiscales a corto y largo plazo derivadas de la crisis. En tercer lugar, los estudios bucean en las implicaciones políticas en cada país y hacen recomendaciones de políticas para la región.

Argentina



El análisis de Argentina, en función de que buscamos un panorama general y para facilitar la lectura, sin perjuicio de que entendemos que es un punto que habrá que profundizar en próximos trabajos de OISS, para el BID podría resumirse en diez ideas principales:

1. Argentina tiene un sistema de pensiones fragmentado basado en esquemas públicos de reparto.
2. Existe una gran variedad de programas de pensiones, lo que lleva a la duplicación de beneficios para algunas personas.
3. Es difícil obtener estadísticas básicas sobre el número de beneficiarios y la cobertura de los programas de pensiones en todo el país.
4. A pesar de esto, Argentina tiene una alta cobertura previsional debido a la Pensión Universal para Adulto Mayor (PUAM).
5. El desafío es asegurar que esta alta cobertura brinde beneficios adecuados y sostenibles en el futuro.
6. La fórmula actual para indexar las pensiones públicas se basa en la inflación pasada, lo que resulta en la disminución del valor real de las pensiones.
7. En 2020 el gasto en pensiones alcanzó más del 12 por ciento del PIB argentino.
8. La pandemia tuvo un impacto limitado en los derechos de pensión de la mayoría de los trabajadores actuales.
9. El modelo muestra un deterioro en la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones argentino debido al aumento rápido de gastos versus contribuciones.



10. Se espera que una mayor cobertura de beneficios del PUAM para las mujeres tenga un mayor impacto en la sostenibilidad financiera debido a su naturaleza no contributiva y altamente subsidiada.

En general, la aplicación del modelo de proyección del BID refuerza la conclusión de que la pandemia de COVID19 tuvo un efecto de corta duración en los principales indicadores de pensiones en Argentina.

Sin embargo, se resalta el punto de que por una mayor tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral y por la brecha salarial de género, resulta en una mayor proporción de mujeres que se benefician de pensiones mínimas en comparación con los hombres.

Estas pensiones tienen un mayor costo para las finanzas públicas, ya que están fuertemente subsidiadas debido a su naturaleza no contributiva.

Chile

Con la misma intención de facilitar la comparación resumimos las diez ideas principales de la publicación BID para Chile.

1. Chile implementó un sistema de pensiones obligatorio en 1980 con cuentas individuales.
2. La adecuación de los ingresos de jubilación mejoró con la reforma de 2008, que introdujo un pilar solidario no contributivo.
3. En 2022, se sustituyó el pilar no contributivo por una pensión universal para la mayoría de las personas mayores.
4. Durante la pandemia, los activos de las pensiones en Chile se vieron afectados por retiros anticipados del 10% del saldo acumulado en las cuentas individuales.

5. Después de la pandemia, los activos cayeron un 25% en comparación con 2019, equivalente al 22% del PIB.

6. El retiro anticipado no fue uniforme entre trabajadores y afectó más a aquellos con menores ingresos.

7. Este retiro anticipado llevó a que alrededor del 32% de las cuentas individuales se vaciaran lo que el gobierno intentó compensar aumentando las pensiones no contributivas.

8. La pandemia tuvo efectos temporales en los mercados laborales y se disiparon a principios de 2022, pero se espera un efecto permanente por los retiros anticipados sobre los beneficios futuros.

9. El gobierno hizo que una pensión mínima fija fuera casi universal para todas las personas mayores, excepto para aquellos en el decil de ingresos más rico y aquellos con pensiones autofinanciadas superiores a tres salarios mínimos

10 El modelo del BID predice que la mayoría de los trabajadores mejoren su tasa de reemplazo después de la reforma hacia una pensión universal aprobada en 2022, aunque esto tendrá costos financieros significativos para el gobierno.

Estos efectos se intensificarán con la edad del trabajador, ya que las personas más jóvenes tenían menores saldos para retirar y un horizonte más amplio para compensar ese retiro con nuevos aportes.

Incluso sin nuevos retiros anticipados, el modelo BID predice una pensión autofinanciada promedio inferior al salario mínimo, lo que hace que la mayoría de los candidatos sean elegibles para recibir la pensión universal aprobada en 2022⁷³. Durante este año Boric intentó avanzar con una reforma más ambiciosa pero el

⁷³ vease

<https://elpais.com/chile/2024-01-24/reforma-de-pensiones-el-gobierno-de-boric-obtiene-una-victoria-c-on-sabor-amargo-en-la-camara-de-diputados.html>



gasto público asociado le ha generado feroces críticas al gobierno del Presidente Boric que se suman a una catastrófica derrota en las últimas elecciones municipales, y aún en su intento de reforma constitucional..

El Salvador

Del mismo modo que en los dos casos anteriores presentamos para una mejor lectura un resumen de las diez ideas principales del análisis del BID para este pequeño país centroamericano:

1. En 1996, El Salvador reformó su sistema de pensiones para cambiarlo a un esquema de cuentas individuales.
2. La alta tasa de informalidad en la economía salvadoreña -por encima del promedio latinoamericano- afectó más gravemente al mercado laboral informal durante la pandemia de COVID19.
3. La cobertura del sistema de pensiones disminuyó un 1,3% y las contribuciones mensuales cayeron un 14% durante la pandemia.
4. A finales de 2020, los activos administrados por las administradoras de pensiones superaron los observados antes de la pandemia.
5. En El Salvador, el retiro anticipado se flexibilizó durante la pandemia para ayudar a compensar las pérdidas de ingresos causadas por esta situación.
6. Los retiros anticipados mayormente beneficiaron a trabajadores formales y pueden afectar negativamente la sostenibilidad del gobierno salvadoreño debido a sus inversiones en bonos del gobierno local.
7. La pandemia destapó y exacerbó vulnerabilidades en el sistema de pensiones salvadoreño, incluyendo baja cobertura y bajas densidades de aportes.

8. Existe una “pensión básica universal” que cubre sólo a los ancianos en extrema pobreza y que cuesta alrededor del 0,08 por ciento del PIB. Estos gastos no aumentaron durante la pandemia.

9 Se predice una caída en la cobertura pasiva, una disminución en los activos administrados por fondos de pensiones, un aumento en desembolsos y un aumento del costo fiscal para financiar compromisos futuros.

10. Además, se espera una reducción significativa en la tasa de reemplazo independientemente del género debido a los retiros anticipados y falta obligaciones para reembolsarlos.

El reducido espacio fiscal y la sostenibilidad de los fondos de pensiones son preocupaciones permanentes para El Salvador ya que al gobierno le resulta más difícil financiar su déficit fiscal, parte del cual es causado por obligaciones pendientes del régimen cerrado de pensiones de reparto.

En el pasado reciente, el gobierno entró en un default selectivo según las calificadoras de riesgo, y aunque pudo superarlo, esa caída se dio precisamente por no cumplir con los pagos programados a los fondos de pensiones privados.

Las dudas sobre la salud financiera del país, sin embargo, persisten, sobre todo tras una reforma en el sistema de pensiones que permitirá al gobierno no pagar intereses ni capital de la deuda previsional hasta 2027, año en que el país deberá saldar otro vencimiento de la deuda total del país, esta vez por cerca de USD 2,035 millones.⁷⁴

Perú

74

<https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/09/17/a-nayib-bukele-no-le-cierran-las-cuentas-postergo-pagos-y-asoman-nuevos-escenarios-de-un-posible-default/>



1. Colombia y Perú tienen un sistema de pensiones paralelo donde los trabajadores eligen entre planes de reparto o cuentas individuales.
2. Solo alrededor del 28% de la fuerza laboral en Perú contribuye regularmente a un plan de pensiones, lo que refleja una alta informalidad laboral.
3. Después del confinamiento por COVID19, el gobierno peruano implementó medidas para preservar empleos y reactivar la economía, incluyendo asistencia en especie y subsidios en efectivo.
4. El Congreso peruano aprobó leyes para permitir retiros anticipados de fondos de pensiones durante la pandemia y también lo había hecho antes por razones económicas en 2016.
5. Estas asignaciones reducirán los activos de pensiones promedio en aproximadamente un 40%, poniendo en peligro el financiamiento para la vejez, especialmente sin una pensión mínima garantizada.
6. La evidencia muestra que una gran mayoría de los pensionados prefirieron la suma global en lugar de comprar una anualidad, lo que afecta el mercado de dichos productos financieros
- 7.- Para 2021, el número de empleos fue mayor que en 2019, con un aumento en la tasa de informalidad, especialmente en las zonas urbanas. Esto significa que la recesión no habría tenido un impacto importante en los fondos de pensiones si no se hubieran aprobado los retiros anticipados.
- 8.- Las simulaciones muestran que después de los retiros anticipados, el decil más pobre perderá un promedio del 60 por ciento del fondo de pensiones, mientras que el decil más rico sólo perderá el 15 por ciento.



9.- . En el esquema público de pensiones, el gobierno y el Congreso intentaron aprobar políticas para permitir retiros de contribuciones pasadas en el esquema de reparto. Sin embargo, si bien se aprobó una ley, ésta fue declarada inconstitucional.

10.- El gobierno relajó las condiciones para tener derecho a una pensión en el plan público. Estas reglas más favorables beneficiaron a casi el 10 por ciento de los participantes, pero el costo va en contra de la sostenibilidad de este plan.

Conforme estas ideas comparativas, el BID llega a conclusiones más generales entre las que se encuentra que “la crisis del COVID19 afectó a los planes de pensiones de la región a través de varios canales. En primer lugar, el desempleo obviamente genera brechas de pensiones en los ahorros de muchos trabajadores, y esta falta de contribuciones sin duda dañará los ahorros de pensiones de millones de contribuyentes.”

En segundo lugar, para el Banco la pandemia afectó la posición financiera de los sistemas de pensiones, independientemente de si son sistemas de prestación definida o de contribución definida.

Particularizando tal conclusión afirma que en el caso de los sistemas de contribución definida, el efecto más inmediato es la reducción de los ingresos por contribuciones debido a la caída del empleo formal.

Naturalmente esto “provocó un deterioro del equilibrio financiero de los sistemas y un aumento de la deuda implícita.”

En tercer lugar, el informe se enfoca en el efecto financiero ya que las crisis de los precios de los activos y la caída de los mercados financieros afectaron la tasa de rendimiento de las inversiones de los fondos de pensiones.

Afirma el BID entonces que “En los sistemas de prestaciones definidas, el valor de las reservas de pensiones se redujo, lo que afectó negativamente a la sostenibilidad financiera de los sistemas.”



En los sistemas de contribución definida, por otro lado la conclusión apunta a que “las menores tasas de retorno afectaron principalmente a las personas cercanas a la edad legal de jubilación, ya que los trabajadores más jóvenes todavía tienen un largo horizonte de inversión para recuperar sus ahorros.”

Los sistemas de pensiones de cada país tuvieron sus propios problemas con la pandemia de COVID19, y el camino seguido por los países examinados en la publicación reseñada dependió de varias variables como “la madurez del sistema, la postura política y la estructura del sistema de pensiones.”

Sin embargo, para el Banco Interamericano de Desarrollo hay hallazgos comunes que transmiten tres conclusiones generales que es importante considerar en términos del diseño futuro de políticas públicas.

La primera se refiere a lo que cataloga como “Desafíos estructurales”.

En este sentido, coincidimos desde OISS en que la pandemia de COVID19 “exacerbó algunos de los desafíos estructurales de los sistemas de pensiones de la región, como la baja cobertura, la escasa adecuación de los ingresos de jubilación y la sostenibilidad fiscal.”

Podría decirse que conforme nuestra visión, que más adelante explicaremos en palabras de Ana Mohedano Escobar, nuestra vice secretaria general de OISS, la pandemia mostró luces y sombras acerca del real estado de la protección y seguridad social de la Región.

En teoría, para el BID “un sistema de pensiones debería proporcionar a sus beneficiarios una pensión de jubilación decente. Sin embargo, la mayoría de los sistemas de pensiones de la región adolecen de una baja cobertura de vejez. En algunos de los países analizados, es común encontrar esquemas muy costosos y fragmentados compuestos por muchos regímenes diferentes y especiales, lo que puede resultar en la duplicación de beneficios.”

Obviamente esta característica se exagera en nuestro país pero es común a los países tomados para la muestra comparativa. Esto también representa un serio desafío estructural en términos de política fiscal y social lo cual para el BID indica que “Algunos países requerirán una reforma integral de su sistema de pensiones centrada en los objetivos de cobertura, adecuación de las prestaciones y sostenibilidad.”

Compartimos la conclusión acerca de que tales reformas van más allá de soluciones parciales y de corto plazo y, en cambio, requieren que todos los actores políticos y económicos interesados encuentren una solución integral y de largo plazo a las deficiencias del sistema de pensiones.

Volveremos sobre este particular en el capítulo siguiente donde apuntaremos a la visión holística que prefiere OISS para analizar la seguridad social, pero también a la necesidad de construcción de consensos y de acuerdos fiscales sin los cuales se dificulta encarar reformas y definir cuál es la ambición posible de un sistema dado.

Además, la reforma de las pensiones opina coincidentemente el BID “requiere un conjunto de reformas en varias áreas con una visión integrada. Las reformas de los mercados laborales, los mecanismos de protección y las posiciones fiscales deben enmarcarse dentro de esta visión.”

En algunos casos, mejorar el sistema de pensiones requerirá obviamente un aumento del gasto público, por lo que es fundamental incluir fuentes de financiación sostenibles y ser más imaginativos con los mecanismos para aumentar la recaudación tributaria, sin ahogar las economías en general

El segundo grupo de conclusiones generales gira en torno del concepto “Retiros anticipados” y el tercero en términos de cuál fue el impacto más duradero del COVI sobre los mercados laborales.



Así podemos decir que la posición de este organismo multilateral es que las políticas de retiro anticipado de pensiones redujeron significativamente la riqueza esperada de las pensiones.

Agrega la idea de que la distribución de las pérdidas fue mayor para los trabajadores con ingresos más bajos y mayores en edad

En efecto para la franja etaria cercana a la edad jubilatoria, es decir, las personas mayores, hubo una mayores pérdidas que las que tuvieron los jóvenes ya que éstos pueden recuperarse.

Algunos países introdujeron una expansión de las pensiones no contributivas para compensar los efectos de los retiros anticipados, pero éstas implican un costo fiscal considerable.

Los retiros han mostrado evidencia que apunta a que comprometen la seguridad económica de las personas mayores en países sin espacio fiscal para ofrecer una pensión social universal.

Por último se refiere a la validación social del plan de pensiones afirmando que es importante para evitar cuestiones futuras desconocidas sobre costos del sistema, no solo económicos o financieros sino también políticos y sociales.

En tal sentido parte de las conclusiones giran en torno a la noción de que las políticas de retiro anticipado no siguieron un principio focalizado en grupos necesitados, beneficiando a trabajadores formales con ingresos más altos sin respaldo técnico adecuado.

Finalmente, el trabajo del BID sostiene que el impacto en el mercado laboral por la pandemia fue limitado y se recuperó en gran medida, pero el crecimiento salarial aún lucha por recuperarse debido a la inflación y al clásico problema de las economías latinoamericanas del bajo crecimiento de la productividad.



Recapitulación del capítulo.

En este capítulo se analiza la brecha evidente en la comprensión del impacto de la pandemia en los sistemas de pensiones.

Esto lo hemos hecho reseñando en forma muy resumida la reciente publicación del BID realizada a través de una colaboración entre centros de investigación de toda la región y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Hemos analizado la cuestión del impacto COVID en forma general bajo la óptica del BID, y aportado las ideas principales de los estudios de caso que fueron sobre Argentina, Chile, El Salvador y Perú buscando indagar el impacto de la pandemia en el bienestar de los jubilados y la acumulación de beneficios, la resiliencia de los sistemas de pensiones frente a la adversidad y el papel fundamental de las políticas públicas para dar forma a su destino.

La publicación pretende ofrecer ideas para “para navegar en la incertidumbre” y “diseñar políticas para mejorar la calidad de vida de las personas mayores” en el diseño de “sistemas de pensiones equitativos, sostenibles y resilientes para las generaciones futuras”.

En opinión de OISS la publicación resulta un aporte valioso para un panorama general, que naturalmente requiere de estudios de profundidad, los cuales podrían resultar de utilidad para la ANSES, y en tal sentido, nos ofrecemos para encararlos dentro de la asistencia técnica vigente.



CAPÍTULO V CONCLUSIONES. POBLACIÓN Y LA VISIÓN HOLÍSTICA SOBRE EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS. CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS Y PACTOS FISCALES PARA LA SOSTENIBILIDAD.

En este capítulo estaremos haciendo tres tipos de conclusiones. La primera es la que desarrollamos primeramente, en sentido a la visión holística que proponemos para tratar la cuestión de la seguridad social.

La segunda se refiere a la construcción de consensos como intenso paso previo a encarar cualquier reforma tanto de las reglas e instituciones que inciden en nuestros mercados laborales, como de la seguridad social.

En la tercera, haremos una muy breve recapitulación de este informe, y una de los tres informes desarrollados al amparo de la Nota NO-2024-47981968-ANSES-SG-ANSES ya que los tres fueron pensados, investigados y escritos con una unidad lógica, para ser leídos integralmente.

La visión holística sobre la seguridad social.

A lo largo de este informe, y también de los anteriormente presentados al amparo de la Nota NO-2024-47981968-ANSES-SG-ANSES hemos tratado temas muy profundos de cómo adaptar las reglas laborales, las jubilaciones y pensiones y otras materias integrantes de la seguridad social (como salud, cuidados, pensiones no contributivas, prestaciones de desempleo, e incluimos en el listado a la educación) a un mundo cambiante, a un mundo complicado que se ha complicado mucho más por la pandemia.

Bajo ese orden de ideas hemos planteado que tenemos que ir moviéndonos hacia una discusión donde pensemos más allá de las pensiones y tengamos una visión más holística de las políticas de envejecimiento.



Una parte importante de nuestro trabajo ha tratado de alumbrar que la región tiene que comprender cuál es el escenario de envejecimiento tan complicado que vamos a tener en las próximas décadas y ver cómo podemos navegarlo de la manera más efectiva posible.

Para OISS esas tendencias de las próximas décadas deben verse a través de un prisma que arroje una visión más holística de este proceso de envejecimiento.

En ese sentido, queremos plantear que sin perjuicio de que la realidad se parece más a un poliedro de múltiples caras, hay tres fenómenos que están indisolublemente ligados.

Las jubilaciones y pensiones incluso con sus diferentes sistemas en los países de la Región son parte de un conjunto más amplio de políticas de envejecimiento que tienen como complemento sistemas de salud, que en nuestra visión son un complemento de los ingresos que garantizan las jubilaciones y pensiones. El tercer componente van a ser los servicios, los sistemas de cuidados que ayuden a la población adulta mayor a tener acceso a servicios cuando no puedan valerse por sí mismas, cuando tengan una dependencia severa.

De tal manera, la vida de un ciudadano puede verse como un camino más integral, respetando su plan de vida. La escuela, así concebida, no es sólo un lugar donde socializarse. Es el lugar donde comienza el aprendizaje que durará toda la vida, en uno de sus aspectos fundamentales, ser un miembro pleno, responsable, y productivo de la sociedad. Aprenderemos en ella a ser ciudadanos, es cierto, pero también a cómo insertarnos en los sistemas productivos y laborales durante el largo período de tiempo, que con suerte, durará décadas.

Por supuesto, hay un componente de solidaridad intergeneracional puesto que durante esa vida productiva, acompañada por un sistema que provea el nexo entre la educación y el trabajo, y el aprendizaje laboral durante toda la vida, estaremos también aportando al sostenimiento general de los sistemas de seguridad social.



Creemos que es importante considerar todas estas cosas en conjunto por varias razones.

La primera de ellas es porque cuando hablamos de la parte previsional, las jubilaciones y pensiones, estaremos discutiendo al mismo tiempo conceptos políticos esenciales, tales como cuál es la decisión política de la sociedad en su conjunto en relación a cómo y cuánto sostendrá a sus trabajadores y ciudadanos en general en la edad del retiro.

Esas discusiones, estarán llenas de términos técnicos, como adecuación, cobertura, sustentabilidad, pero lo importante es que comprendamos la noción de servicios que se complementan entre sí.

Es decir, hablamos de pensiones, pero por ejemplo, cuando hablamos de adecuación, el que una pensión sea o no adecuada en un país va a depender de la existencia de estos servicios complementarios, del acceso a sistemas de salud de calidad, del acceso a sistemas de cuidados cuando haya una dependencia.

Está claro que si mi ingreso es una cifra X en dólares, pero en un país tenemos que pagar sistemas de salud privados y en el país vecino donde tenemos una pensión de los mismos X dólares pero existe un sistema de salud universal y gratuito.

El concepto de adecuación, se comprende entonces dentro de un contexto y discusiones más amplias sobre qué otras cosas, qué otros pilares y servicios tienen los adultos mayores. Lo mismo ocurre cuando hablamos de sustentabilidad de las pensiones. Este debate de sustentabilidad fiscal se va a tener que dar cada vez más en un contexto más global.

¿Cuáles son los gastos asociados al envejecimiento poblacional? ¿Cuáles son los gastos asociados en salud que van a ser los mismos o van a tener una trayectoria similar o incluso superior o más pronunciada que los gastos pensionales? Y al mismo tiempo, ¿qué es lo que va a ocurrir con los sistemas de cuidados que hoy en



día están casi totalmente sin desarrollarse en la región pero que poco a poco vamos a tener que desarrollar?

Esa discusión de sustentabilidad también se tiene que dar en un contexto más amplio y también de complementariedades entre los distintos servicios. Está claro que no es equivalente discutir el aumento de la edad jubilatoria en un país que carece de sistema de salud, que en otro en donde conseguimos aumentar la edad saludable y productiva y, por lo tanto, los servicios de salud son esenciales para entender la discusión acerca de la edad jubilatoria.

Al mismo tiempo, el desarrollo de sistemas de cuidados posee un rol fundamental en aumentar la participación laboral, especialmente la participación laboral femenina, tal como está hoy la cultura, y quizá con el tiempo y los cambios en las familias, pueda ser indistinto si es femenina o no, lo cual puede redundar en cambios en los sistemas previsionales a través de mayores contribuciones, mayor formalidad y la necesidad o no de desarrollar pensiones no contributivas, o como sucede en nuestro país las llamadas “moratorias” con el efecto que conocemos.

Y, por último, una de las cosas que se habló en la presentación anterior sobre cuál es la economía política de la reforma, y aquí un punto que es más bien una hipótesis, es que puede ser que parte de la economía política de la reforma pensional sea más sencilla si hablamos de un contrato social un poco más amplio.

Del mismo modo, si lo que tenemos que encarar es una discusión fiscal, en relación a la paramétrica de nuestros sistemas, esta conversación pública puede ser más fácil de entender y más simple de ejecutar si pensamos de manera holística en los otros servicios que van a ser esenciales para la adulta.

De nuevo, no es lo mismo hablar de períodos de cotización, de aportes patronales y personales, de pagos de impuestos y cargas por trabajadores independientes, de la fiscalidad en general que soporta el sistema productivo, y hasta de cómo idear a través de las oportunidades tecnológicas mejores sistemas de recaudación de la seguridad social si la discusión incluye considerar todo lo que estará al alcance de



un ciudadano cuando se retire, o cuando no pueda trabajar debido a una afectación de su salud.

No será igual la discusión si ésta gira en un país que informe a sus ciudadanos, “pagarás tales impuestos y aportes porque a los equis años tendrás tal ingreso, tal sistema de salud a lo largo de tu vida, y tal otro en el retiro cuando tus necesidades aumentan, y si te vuelves dependiente de cuidados, éste será tu acceso a esos servicios” que si en el país vecino la discusión es compartimentada y las incógnitas económicas crecen, presentando la cuestión casi como si fuera un problema del ciudadano envejecer y no un hecho biológico objetivo.

Debemos recordar además que todas estas discusiones políticas y técnicas se dan en medio de una gran incertidumbre sobre cómo será la tecnología, qué impacto tendrá, si habrá menos o más trabajos, si será neutra y cuál será la demografía, considerada en forma completa, con el impacto de epidemias, con el de migraciones, y hasta con la posible realidad de migrar pero sin moverse físicamente de un país a otro, bajo la disrupción digital que permite determinadas prestaciones globales de una persona, sin salir de su habitación.

La demografía de una Nación, al decir de algunos expertos, es como un glaciar. Vemos hielo en la superficie, nos imaginamos cuánto hay debajo del agua, y parece que no se mueve. Y sin embargo, si esperamos el tiempo suficiente lo veremos cambiar de forma, y de tamaño de una manera que parece imprevista, pero que obedece a leyes de la física.

En este sentido, la pérdida del bono demográfico de la Región, y en particular de Argentina se avecina y la productividad de nuestros mercados laborales no parece haber cambiado. Es la misma hace 50 años, y eso puede verse con pequeños picos en la época del primer gobierno del Presidente Menem, pero en sí, no tenemos grandes ampliaciones.



Esto nos hace preguntarnos si antes nos haremos ricos o viejos, puesto que la necesidad es que ocurra lo primero para poder hacer frente a las mayores necesidades que vamos a experimentar en la seguridad social.

Cuando los países ricos llegaron al 10% de la población adulta mayor promediaron alrededor de 19.000 dólares per cápita. Nosotros en la Región vamos a llegar a esta cifra a mediados de esta década con alrededor de 8.000 dólares per cápita, obviamente con mucha variabilidad entre países. Y lo que viene hacia adelante es algo muy parecido.

De manera optimista, hay cálculos que hablan de que llegaríamos al 20% de la población adulta mayor con un nivel per cápita parecido al que tenían los países ricos cuando llegaron al 10%.

En sí viviremos como Región un proceso muy diferente entonces de envejecimiento muy rápido, por lo que, en nuestro país, tenemos que agregar que ese proceso, no puede encontrarnos ni con una economía inflacionaria que licúe los ingresos y atrase el sistema productivo, ni en entornos de altísima recesión tal que del mismo modo impidan el crecimiento de la productividad.

Algunos cálculos hechos por expertos nos dicen que este camino del 10 al 20% de la población adulta mayor lo vamos a recorrer en menos de tres décadas, mientras que en los países más ricos tomó alrededor de seis décadas, lo que les permitió prepararse en forma distinta.

Aún así casos como el de Francia nos indican que no tomaron todas las previsiones y que cuando quisieron corregir el rumbo, debieron tomar medidas tan extremas que tuvieron altos costos políticos, y dificultades sociales.

De tal modo, pareciera claro que en los siguientes 40 años el reto para la región va a ser esta búsqueda casi imperativa de eficiencias, de sinergias y de complementariedades entre políticas públicas.



Deberíamos tener claro que no solo va a haber más mayores de 65 años, sino que el porcentaje de gente mucho mayor a esa edad también va a aumentar de lo que es hoy aproximadamente el 21% de personas mayores de 80 años al 43%.

Esa predicción nos ilumina algunas certezas. Si esa cantidad de población vivirá más tiempo no solo aumentará el costo de los sistemas previsionales. También lo hará en forma dramática el gasto per cápita en salud que históricamente ha aumentado atravesando el umbral de una determinada edad.

De allí también que es dable calcular que podría aumentar la dependencia severa de cuidados, al menos, si lo que históricamente significaba una persona de 90 años se verifica en el futuro. Puede que no ocurra, porque las personas aprendan a evitar los problemas de salud, porque haya nuevos tratamientos para revertir las peores consecuencias de envejecer, o porque la tecnología robótica, y la inteligencia artificial satisfagan los cuidados de un humano.

Pero es dable pensar en que la composición de los adultos mayores es crucial para entender cuál va a ser el gasto en salud, la sostenibilidad del gasto en salud, y la demanda de los servicios de cuidado prolongados.

El envejecimiento cobra otro significado si lo miramos holísticamente, y en este punto tenemos que aludir como lo hicimos más arriba a que la región aumentó su proporción de población en edad de trabajar en las últimas décadas, y esto es algo que está llegando a su fin. A mediados de esta década la población en edad de trabajar entre 20 y 64 años empezará a bajar.

Se cree que si no cambian drásticamente las tendencias demográficas ese fenómeno perdurará a lo largo de todo este siglo y bajará alrededor de unos 10 puntos.

Como hemos mencionado, el aumento de la productividad de un mercado laboral depende del crecimiento del capital humano, y del cambio tecnológico. Va de suyo entonces que aumentar la población en edad de trabajar es lo que ha determinado



parte de nuestro crecimiento económico. Esto combinado con una incorporación sistemática pero incompleta de la mujer al mercado de trabajo.

En este sentido una luz de esperanza la enciende el caso de Japón donde el envejecimiento de la población y la menor cantidad de nacimientos impactaron de manera dramática, pero lo que ha impedido que la tasa de participación laboral en Japón descendiera es un aumento dramático de la participación laboral femenina.

Aunque ya tenía una tasa alta de participación femenina (el 66%) en veinte años pasó casi al 80 %, y en ello parece haber influenciado un vasto desarrollo de servicios relacionados con el cuidado.

Por lo tanto, podemos pensar que en nuestras economías una forma de contrarrestar la pérdida del bono demográfico es que las mujeres participen en forma más plena del mercado de trabajo, y para esto se necesitan tanto reformas laborales, como servicios de salud y servicios de cuidado.

Vuelve a aparecer la cuestión de la informalidad, y la de la “indisponibilidad para el mercado”, nuestras trabajadoras potenciales deben pasar a trabajadoras efectivas y con la mayor formalidad posible, sean migrantes o nacionales.

Aquí surge de nuevo la interfase con las jubilaciones y pensiones, a la luz de otra tendencia demográfica, cual es la caída en el número de hijos, en el tamaño de las familias en general, y en particular de familias de los sectores vulnerables que por cuestiones culturales o económicas, se dedicaron al trabajo doméstico remunerado, o al cuidado sin remuneraciones

En ese sentido si en la época de los abuelos de una persona próxima a jubilarse, digamos una persona que hoy tiene 60 años pudo haber crecido normalmente en familias grandes, de cuatro a seis hijos sin que nadie lo considerara un hecho anormal.



Probablemente, si esa misma persona hoy tuviera 20 años, lo estadísticamente más apreciable es la tendencia a tener familias de dos hijos.

Antes mencionamos que otra incógnita es cómo afectará la tecnología a nuestros mercados laborales y cómo lo hará con los sistemas de seguridad social.

Sin embargo, podemos dar forma a nuestro futuro, no solo esperar pasivamente las consecuencias más o menos caóticas de la disrupción digital.

En particular para las jubilaciones y pensiones hoy poseemos las herramientas tecnológicas para que no solo el trabajo humano a través de impuestos a la nómina sea quien aporte a los sistemas previsionales.

Hoy es posible manejar enormes cantidades de datos, de fuentes privadas como por ejemplo los market place como Mercado Libre, o las tiendas de META o el movimiento de fondos para consumo de tarjetas de crédito, débito, y de billeteras virtuales, combinados con fuentes de información estatales para establecer sistemas en que tasas imperceptibles al ciudadano premien su consumo de bienes y servicios con un porcentaje que acrezca sus cuentas previsionales individuales, así sean sistemas de reparto, o multipilares.

En nuestros días, y con más razón en el futuro podemos tener un encare distinto de la informalidad, dejando de perseguirla como un hecho criminal, como un “pecado previsional”, aceptándola, y encontrando un cauce para que aunque sea desde la informalidad, los medios de pago que no sean el dinero efectivo, permitan encauzar fondos hacia el sistema de salud, el previsional, o incluso el de cuidados.

En si podemos ya hoy podemos cobrar cotizaciones, obviamente donde generamos los ingresos, pero también donde pagamos los impuestos, donde consumimos, donde hay medios de pago.

El aprovechar esta idea de hacer más fácil las cosas a la gente, e incluso imperceptible para los ciudadanos es fundamental.



También la tecnología puede afectar nuestro gasto común en salud, y en ese sentido es bueno recordar que el presidente Macri ya había contemplado en su intento de reforma laboral del 2017 la inflación excesiva de los tratamientos médicos creando la Agencia de Evaluación de las tecnologías y tratamientos en salud denominada AGNET para evitar que cualquier tratamiento fuera de inmediato incorporado a la obligatoriedad sin medir ni su eficacia, ni su costo, ni la sostenibilidad de incorporarlo.

De tal manera, la tecnología que deberemos incorporar en salud no será cualquiera, sino en esencia aquella que más ayude al ciudadano en particular, sin descuidar a la sostenibilidad general. Está será una más de las complementariedades que vemos al mirar en forma holística el sistema de seguridad social y el mercado laboral.

Desde el punto de vista de reformas jubilatorias y pensionarias creemos que es vital tener un debate sobre la definición de la ambición del sistema. Como lo vimos en algunos aportes, como el del Banco Mundial, la definición de determinadas preguntas y sus respuestas es una decisión de máxima prioridad política.

¿Qué es lo que intentamos conseguir? ¿Qué es lo que podemos conseguir? ¿Qué tasas de reemplazo tenemos? ¿Cómo podemos llenar el mercado laboral de trabajadoras sin afectar la fecundidad?. En definitiva, cuál es el grado de ambición que cada país acepta como mínimo, teniendo claro que el máximo es obviamente, el máximo posible en cada instancia y progresivamente.

Este debate como veremos más adelante, y como hemos visto al examinar las discusiones técnicas, y las batallas comunicacionales que se han dado es preciso que sea de cara a la sociedad y que se aleje de una guerra ideológica, y se convierta en una discusión de ideas tarde el tiempo que tarde.

Del mismo modo, OISS considera que la complejidad de temas que se tratan y se influyen unos a otros hacen necesario que se hable a la sociedad de un “proceso de reformas” más que de una sola reforma aislada en el tiempo, y que sin prisa,



pero sin pausas, se trate de completar el proceso pensando integral, aunque haya que actuar parcialmente, ley a ley, norma a norma.

Por estas razones es que recomendamos una discusión y visión holística, que recapitulando en diez ideas principales sería:

1. Es necesario tener una visión más holística de las políticas de envejecimiento, más allá de las pensiones.
2. Las pensiones son parte de un conjunto más amplio de políticas de envejecimiento que incluyen sistemas de salud y cuidados para adultos mayores.
3. La adecuación y rentabilidad de las pensiones dependen del acceso a servicios complementarios como sistemas de salud y de cuidados.
4. El desarrollo de sistemas de cuidados puede aumentar la participación laboral, especialmente la femenina.
5. Es importante considerar los distintos servicios complementarios al hablar sobre reformas pensionales, pues no son compartimentos estancos a la luz de los guarismos demográficos.
- 6 El envejecimiento rápido, el aumento en el porcentaje de adultos mayores y la reducción de la natalidad plantean desafíos económicos para la región.
7. La eficiencia, sinergias y complementariedades entre políticas públicas serán clave para enfrentar retos del envejecimiento poblacional.
8. El cambio tecnológico tiene un impacto desconocido en los mercados laborales, pero puede facilitar la recaudación para la seguridad social a través de diferentes medios que nos provee la tecnología para ser más creativos sin complicar la vida de los ciudadanos.



9. Las instituciones de la seguridad social deben considerar sinergias entre servicios como seguridad del ingreso, mirado no solo en su faz monetaria, sino en los egresos y gastos en prestaciones médicas y en sistemas de seguros por dependencia o servicios por dependencia. Hasta podríamos decir que debemos cambiar el foco de los Ministerios o Secretarías de Desarrollo que han tenido en tratar de generar trabajo desde la contención social, lo que ha sido un rotundo fracaso, o en cuestiones de género, o de infancia, para considerar la creación de un “gabinete de envejecimiento”, es decir darle la más alta prioridad política.

10. La ambición del sistema de seguridad social debe ser determinada mediante un debate público e incluir una discusión sobre qué se intenta lograr con el sistema.

La construcción de consensos y acuerdos fiscales.

Los consensos en las reformas políticas, tales como las laborales, las previsionales y las del sistema de seguridad social en su conjunto, son cruciales para asegurar la legitimidad, estabilidad, inclusión, efectividad y la calidad de las políticas, así como para fortalecer la democracia y reducir los conflictos:

Un consenso amplio asegura que las reformas sean vistas como legítimas por la mayoría de la población. Esto aumenta la aceptación y el cumplimiento de las nuevas políticas.

Como hemos visto en los casos de Uruguay y de Chile, las reformas políticas que se adoptan con amplio consenso tienden a ser más estables y duraderas. Cuando diferentes grupos políticos y sociales están de acuerdo con los cambios, es menos probable que estas reformas sean revertidas con cada cambio de gobierno.

También hemos visto casos como el francés, donde la falta de consensos y acuerdos terminan en disturbios y heridas sociales, en los que debe hacerse hasta usos insólitos de medidas legales, con los costos políticos que podemos observar en nuestros días, donde el Presidente Macron ha recibido la censura de la sociedad que gobierna.



Los consensos no son fáciles, ni rápidos, pero es posible llegar a acuerdos que garanticen que las opiniones y necesidades de diversos sectores de la sociedad sean consideradas. Esto ayuda a que las reformas sean más inclusivas y representativas de la diversidad de la población.

Las decisiones consensuadas tienden a reducir el conflicto y la polarización política. Cuando los actores políticos cooperan y negocian, es menos probable que se produzcan tensiones y enfrentamientos. Y aunque no haya que tenerle miedo a los conflictos, es dable pensar que éstos deben hallar cauces democráticos.

Esto hace a la efectividad y eficiencia de un proceso de reformas, ya que no se trata de una sola batalla por una ley sino de pensar diferentes sistemas que afectarán a la totalidad de los ciudadanos. En ese sentido las reformas consensuadas suelen ser más efectivas y eficientes porque se basan en un entendimiento compartido de los problemas y las soluciones. Además, se minimiza la resistencia y se facilita la implementación.

El proceso de alcanzar acuerdos fomenta el diálogo y la deliberación democrática. Esto fortalece las instituciones democráticas y promueve una cultura política basada en la cooperación y el respeto mutuo y además lo que es fruto de un acuerdo suele ser más sólido y bien pensado y por lo tanto es sostenible en el tiempo.

Para cumplir con estas premisas y objetivos tan complejos es necesario una meticulosa inserción de cada actor con su rol correspondiente ya que la solidez de la comunicación de la reforma es clave para que la imagen de consenso lleve tranquilidad a la opinión pública. En caso contrario, una simple disonancia puede recaer en una guerra comunicacional que termine por desgastar al sector impulsor de la reforma.

Esto se puede ver en que la propia reforma se convierte en algo inútil por cambios que pueda sufrir a cambio de “aprobaciones”. Otra forma de desprestigio que puede tener un proyecto es que producto de intensos debates termine padeciendo el mote

de una reforma más bien maliciosa que benefactora para la sociedad o, simplemente, que se banalice el tema de forma tal que ya carezca de seriedad y análisis crítico.⁷⁵

En ese sentido, en mancomunidad deben convivir los siguientes actores:

-Equipo de presidencia, su consejo asesor específico, el equipo de ministros y una secretaría ejecutiva: en línea con lo indicado anteriormente en una campaña política previa deben comunicar de forma clara las cuestiones que tratan los proyectos que sean correlativos con la protección social y de los derechos de la población si ocurren efectos adversos, además de los beneficios.

Es fundamental que ese consejo asesor vaya delineando estrategias de enlace para que otros sectores se alineen hacia un consenso político con respecto a la reforma.

Los ministros, de parte de cada una de sus carteras, tienen que dar su apoyo para la elaboración de los proyectos de ley mientras que una eventual secretaría ejecutiva formal o informal debería existir para allanar el camino administrativo y técnico de todo lo anteriormente desarrollado.

-Parlamentarios, partidos políticos y sectores sindicales: en este plano se da el mayor debate ya que es un filtro muy importante para la solidez en la creación del consenso entre partes de cara al proyecto en cuestión.

Ya sean en posición de discordancia o en defensa de la reforma en el debate parlamentario se decidirá la suerte del proceso de reformas, por lo cual es preciso no llevar los enfrentamientos para un caso al extremo de que no se pueda aprobar el siguiente componente de un proceso de reformas

⁷⁵ <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6196>



Los sectores sindicales, por lo general apegados al mensaje opositor, es lugar más sensible y por ende donde más se deberá trabajar en la posibilidad de un consenso con la suficiente habilidad como para que la reforma no pierda forma.

-Expertos, medios de comunicación, opinión pública: en el medio de toda la negociación yace el cuerpo de expertos que van asesorando tanto a los sectores políticos como al Gobierno, mientras que otros son invitados a programas de televisión para explicar y dar sus puntos de vista para que, finalmente, la opinión pública tome conocimiento.

La opinión pública es la clave para el desenvolvimiento de pensamiento crítico de las masas y para el sistema democrático. A su vez, en comunicación política, cumple una función “espejo” del que actúa subjetivamente en base a su reflejo y se vuelve a trabajar en base a sus reacciones a las políticas empleadas.

Es decir, la opinión de la sociedad puede ser un reflejo de la altura con que se trate la reforma. Desatar una guerra comunicacional ideológica no hará más que polarizar las opiniones, minar el campo político hacia su aprobación y hasta puede generar que distintas organizaciones sociales lleven adelante manifestaciones de relevancia que pongan en peligro la integridad del proyecto de reforma.

Esto es lógico ya que la comunicación efectiva de reformas políticas es fundamental para garantizar la transparencia, la participación ciudadana y el éxito de las políticas implementadas.

No se trata de ser débil, sino de usar las posiciones de firmeza con una tendencia al acuerdo.

La claridad en la comunicación ayuda a generar confianza en la población, a fomentar el debate informado y a promover la legitimidad de las decisiones políticas.

Las reformas políticas representan una entendible incertidumbre sobre la sociedad porque, más allá de la ideología individual, se advierte que se pueden venir



momentos en los cuales aspectos centrales de la vida cotidiana como el trabajo, sus gastos, sus ingresos, actividades, etc.

Es así, que serán más que fundamentales y necesarios que se empleen correctos y cuidadosos mecanismos de negociación, formal e informal, de estrategias políticas y también del uso poderoso de la comunicación.

En este sentido, valoramos las experiencias de las creaciones de Comisiones de Expertos como las usadas en la reforma previsional chilena del gobierno de Bachelet, o la que surgió de la ley de urgente tratamiento al comienzo del gobierno de Lacalle Pou, las cuales debatieron intensamente un diagnóstico primero, y luego las propuestas para esos diagnósticos, antes de llegar a los debates parlamentarios y que con su comunicación política de cada paso, fueron preparando a la sociedad para debates que por su complejidad y aptitud para modificar la vida cotidiana fueron de ese modo creando mayores certezas.

Dentro de este cuadro general de estrategia y comunicación política queremos apuntar también a una cuestión que viene implícita y que hemos hecho patente en varias partes de los informes anteriores.

Nos referimos a la cuestión de que los acuerdos y pactos que mencionamos, como toda cuestión económica, requiere de varias condiciones.

La primera, de que exista una estabilidad económica y política tal que podamos encarar como país un proceso de reformas. Es inútil decir a los ciudadanos que nos estamos preocupando por ellos si flagelos como la inflación y la pobreza se extienden por décadas como ha resultado evidente en el caso argentino.

Parte de esa estabilidad es producto de una macroeconomía estable. En tal sentido, es obvio que todos los seres humanos queremos ser felices, vivir el máximo de tiempo, y tener todas las necesidades satisfechas. Así mirado, esos deseos no pueden ser catalogados de injustos. Son evidentemente justos.



Distinto es lo que podemos hacer como sociedad, como ciudadanos individuales libres, y como realidad jurídica permanente que resulta el Estado. Son distintas responsabilidades. Los medios son diferentes, las posibilidades no son infinitas como sí lo pueden ser los legítimos deseos de un miembro cualquiera de una sociedad de ciudadanos libres.

En ese sentido, desde todos los organismos internacionales se ha insistido desde antaño en la necesidad de pactos fiscales para la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social y productividad de los mercados laborales ⁷⁶.

Particularmente OISS ha tenido y mantiene una propensión a generar diálogos y soluciones concertadas, y ese camino recomendamos teniendo en cuenta las experiencias políticas de la Región.

Hay acuerdos en Iberoamérica que pueden servir de molde, pero indudablemente es la propia experiencia que lleve adelante la actual administración con los otros sectores políticos más afines o más distantes, la que puede alumbrar la importancia de un pacto fiscal e intergeneracional que permita inversiones cruciales para un bienestar compartido y sostenible.

Además, y saliendo de las habituales dicotomías entre panoramas ideales y realidades posibles usar estos pactos fiscales como ocasión para pergeñar cómo estas políticas podrían contribuir no solo al desarrollo social, sino también a la productividad económica y la sostenibilidad ambiental de los países de la región resulta a todas luces el único camino posible.

No se puede una cosa sin la otra. Si ahogamos la economía con regulaciones e impuestos, tarde o temprano se volverá en contra de la propia sociedad que perderá productividad y a la larga, no generará los recursos que serán necesarios para

⁷⁶ ver postura CEPAL en <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/94cbc6ee-097f-4adb-a7cd-4d410b3ae5f7/content> del BANCO MUNDIAL en <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099100108112214618/pdf/P1778690fc9c050c00bea004649d5ae06b5.pdf> y del BID en <https://socialdigital.iadb.org/es/sph/resources/eventos/20359>



enfrentar el envejecimiento poblacional. Si no cobramos ningún impuesto de ninguna cosa y confiamos en que los ciudadanos se amarán lo suficiente los unos a los otros como para sostenerse económicamente en la vejez y la enfermedad, aún sin conocerse, tal vez nos encontremos con desastres sociales.

Se trata de ser realista en el contexto latinoamericano. Como lo ha sostenido Ana Mohedano Escobar, nuestra Vice Secretaria General de OISS⁷⁷, “uno de los problemas estructurales que caracteriza a América Latina y el Caribe es la desigualdad. Pese a disponer de recursos naturales de gran valor y de un importante capital humano, la brecha social en el interior de los países de la región se encuentra entre las más altas del mundo, como muestra el índice de Gini que mide la desigualdad y que señala valores de 0,4581 frente a los 0,296 de los países de la Unión Europea. La pandemia y los efectos de la crisis socioeconómica que generó –y que aún se están superando– agudizaron la situación, pero se trata de un problema previo arraigado en las estructuras sociales y económicas.”

Como muestra de esta desigualdad, Mohedano Escobar indica que “un tercio de la población de América Latina y el Caribe se encuentra en situación de pobreza y una de cada 10 personas en pobreza extrema. Al mismo tiempo, los niveles socioeconómicos más bajos afrontan problemas para acceder a la vivienda y a los servicios más básicos, como electricidad, agua y saneamiento.”

En el mismo sentido manifiesta que “Si bien el acceso a la educación ha mejorado mucho en los últimos años, las diferencias sociales también se trasladan al ámbito educativo, con mayores niveles de fracaso escolar y de abandono del sistema educativo en personas jóvenes. Mientras, persisten importantes niveles de analfabetismo entre los adultos mayores, especialmente entre las mujeres y quienes residen en entornos rurales.”

La postura de la OISS en este punto se extiende a que el mercado laboral es uno de los espacios donde más se evidencian las inequidades, al tiempo que contribuye a

⁷⁷ <https://www.politicaexterior.com/fiscalidad-para-un-nuevo-pacto-social/>



reproducirlas. Así, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “la informalidad laboral supone el 50% del empleo en la región, concentrándose especialmente en las mujeres, y en colectivos en situación de mayor vulnerabilidad. Por sectores, el empleo informal en la región se da especialmente en el sector agrícola y ganadero, en el trabajo doméstico y de cuidado, y en el trabajo autónomo/independiente. Esta informalidad impide el ejercicio de los derechos laborales –limitación de la jornada de trabajo, salario mínimo, seguridad y salud ocupacional, etcétera– y contribuye a perpetuar las desigualdades.”

El mismo efecto se podría señalar de los niveles salariales entre los empleos cualificados y no cualificados en varios países de la región ya que conforme lo reseña la Vice Secretaria General de OISS “mientras los estratos socioeconómicos más altos disponen de empleos formales y estables de alta productividad, con salarios competitivos con los de los países más desarrollados y cobertura de los sistemas de seguridad social contributivos, una parte importante de la población mantiene economías precarias, con empleos informales y bajos salarios, que les sitúan intermitentemente bajo la línea de la pobreza o la pobreza extrema. Por ello es común el fenómeno de las personas “trabajadoras pobres”, que cuestiona para la región el uso de las medidas de creación de empleo como principal instrumento de lucha contra la pobreza. La clase media, tan importante en los estados del bienestar europeos, es mucho más reducida, especialmente en los países de Centroamérica y el Caribe.”

Estas diferencias del ámbito laboral se trasladan posteriormente a otros espacios, como el lugar de residencia en entornos urbanos altamente segregados por niveles socioeconómicos, que influye en el acceso a la educación, a prestaciones sociales y a mejores empleos, derivando en un proceso que se retroalimenta y que limita el avance social.

A estas diferencias se añaden otras interseccionalidades, como la pertenencia a comunidades afrodescendientes, pueblos originarios, la discapacidad, las personas jóvenes y personas adultas mayores, que contribuyen a profundizar las diferencias.



Esta situación de desigualdad estructural generó diversas corrientes en las últimas décadas que demandaban medidas para avanzar hacia sociedades más cohesionadas e igualitarias.

Las demandas de mayores niveles de igualdad estuvieron relacionadas con los diversos estallidos sociales en la región en 2019, 2020 y 2021 (sobre todo en Bolivia, Chile, Colombia o Ecuador), que evidenciaron –entre otros elementos–, el clima de desafección ciudadana, de desconfianza y malestar social extendido en una parte de la población. La importancia de revisar políticas y estructuras sociales para lograr sistemas más justos e inclusivos estuvo presente de alguna forma en todos estos movimientos.

Sin embargo, también ha habido cambios políticos en una u otra dirección ideológica que sin estallido han hecho saber del malestar y frustración de nuestras sociedades latinoamericanas.

El ascenso al poder de una coalición de centro derecha en Uruguay tras varios períodos de gobierno del izquierdista Frente Amplio, o la llegada de gobiernos como el de Bolsonaro en Brasil, de Macri en Argentina en 2015 y 2016 y del propio Presidente Milei, en 2023 nos hacen ver que los reclamos sociales incluyen tener perspectivas de progreso, de mayor libertad, y que pueden adquirir distintas tonalidades del espectro político.

En este contexto, desde OISS se sostiene que “la irrupción de la pandemia de Covid-19 en 2020, y la crisis sanitaria, social y económica que trajo consigo en los meses posteriores, profundizó en las desigualdades ya existentes, al tiempo que evidenciaron las limitaciones de los sistemas de protección social. Los niveles de pobreza alcanzaron en ese periodo al 33,7% de la población y los de pobreza extrema al 14,7%,⁷ y se perdieron 49 millones de empleos,⁸ especialmente en mujeres. El empleo informal recibió los efectos más dañinos de la crisis, al no poder beneficiarse de algunas de las medidas aplicadas por los gobiernos en el marco de la pandemia.”



En idéntico sentido, Mohedano Escobar plantea que “los sistemas sanitarios, sobre todo los sistemas públicos no contributivos, se encontraron desbordados en la atención a la pandemia, mientras que otras patologías quedaron relegadas. Entre otros muchos aprendizajes, la pandemia puso de manifiesto la necesidad de cumplir con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud en materia de gasto público en salud, así como la relación entre los niveles socioeconómicos y la atención en salud.”

Podríamos decir que la pandemia exhibió la fragilidad de nuestras economías, la verdadera dimensión de ciertos problemas de larga data, y a la vez que algunos puntos de nuestros sistemas de seguridad y protección social podían reaccionar.

En ese sentido, la Vicesecretaria general de OISS rescata que se vieron “efectos de una protección social reforzada, las transformaciones necesarias para una sociedad más igualitaria requerirían de una reflexión en profundidad sobre el nuevo sistema para procurar equilibrar su sostenibilidad, con adecuados niveles de cobertura y de suficiencia de prestaciones.”

Las transferencias monetarias no contributivas permanentes, la reducción de la informalidad laboral, mejoras en infraestructuras, acceso a vivienda, a salud, a educación y a servicios básicos conllevarían, ineludiblemente, un aumento de la cantidad del gasto público y tal como se desprende del efecto de la pandemia no solo de su cantidad, sino que plantean un debate muy serio y profundo acerca de cuál debe ser la calidad del mismo.

Si solo tomamos el aspecto cuantitativo, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el gasto público en protección social en América Latina y Caribe es del 11,4% del PIB, frente al 19,7% en los países OCDE. Sin embargo, también tenemos constancia que el constante aumento de gasto social por ejemplo en programas como el ex Potenciar Trabajo, intentado generar empleo desde el Estado han sido un rotundo fracaso.

Además debemos considerar los elevados niveles de deuda pública, por lo que desde nuestra vicesecretaría se plantea que “el aumento de los ingresos adquiere



protagonismo en este debate y se apunta a una necesaria reforma de la fiscalidad en la región, como han venido reiterando en los últimos años diversos organismos internacionales. Pese al aumento en la carga impositiva en la región en las últimas décadas, los ingresos tributarios solo suponen el 22,9% del PIB, en comparación al 41,7% de los países de la UE, según Eurostat.”

En este debate, Ana Mohedano Escobar nos ilumina con la reflexión de que “es importante recordar que el aumento de los impuestos indirectos (impuesto sobre el valor añadido, sobre todo) afecta en mayor medida a las personas de rentas más bajas. El importe aportado a la hacienda pública es el mismo, pero el esfuerzo proporcional que supone con respecto a sus ingresos es mayor, por lo que tendrá un efecto regresivo. Este impuesto tiene también un sesgo de género, pues hay mayoría de mujeres en las rentas más bajas y, además, con frecuencia ven gravados con tipos impositivos generales productos de primera necesidad –como los productos de higiene femenina– o aquellos que adquieren para realizar tareas de cuidado, de las que siguen siendo responsables principales.”

Por oposición a esta realidad, Mohedano afirma que “la reforma de los impuestos directos, especialmente sobre la renta de las personas físicas, puede tener efectos redistributivos sobre la población si así se considera en su diseño. Hasta la fecha, los ingresos por impuestos a las personas físicas sólo alcanzan el 2,2% del PIB de la región, frente al 8% de los países de la OCDE, siendo esta la mayor diferencia en la composición de los ingresos tributarios y uno de los grandes retos para la reforma fiscal, ya que aún puede potenciarse como herramienta para aumentar la recaudación y la acción redistributiva.”

En este sentido, el aumento de la carga impositiva de las rentas más altas, el ajuste de los mínimos que quedan exentos de tributar y la revisión de las deducciones, personales o familiares, contempladas en los distintos sistemas, son algunas de las medidas analizadas por los organismos internacionales.



Asimismo, la aplicación de tributos sobre el patrimonio o sobre la propiedad también podría tener efectos redistributivos y de solidaridad intra e intergeneracional, aunque las cuantías recaudadas hasta el momento son muy reducidas.

Sería igualmente necesario tener en consideración, tal como afirmamos más arriba dentro de este acápite la institucionalidad que gestiona la tributación –los mecanismos recaudatorios y los sistemas de inspección, vigilancia y control de que disponen las instituciones–, para lo que el avance en digitalización y en bancarización de la población es de gran relevancia, así como la formación del personal especializado de estas entidades.

Esta reforma fiscal, por sus contenidos, sus dimensiones, y por el impacto en la vida cotidiana de nuestro país, requeriría de un consenso político y social amplio y duradero, idealmente basado en el diálogo social, que permitiera su diseño e implementación en un contexto estable.

En este sentido, debemos considerar que las medidas iniciales del gobierno en materia fiscal han sido tomadas no como el final de un camino, sino justamente para procurar salir de las distorsiones artificiales en que se encuentra nuestra economía. El proceso de reformas fiscales más amplio del que hablamos tiene que ver con los impactos de la demografía sobre nuestros mercados laborales y los sistemas de la seguridad social y con estas realidades permanentes que el COVID hizo aflorar a la vista de todos.

Bajo ese carril de ideas, los sistemas de seguridad social contributivos también tienen un importante papel en la financiación de prestaciones.

Así lo sostiene Mohedano Escobar en cuanto afirma que “Dadas las características de los mercados laborales de la región, la protección social contributiva por sí sola no responde a las necesidades de toda la población. No obstante, es un elemento clave en la protección social, y es importante su coordinación con otras áreas no contributivas. Sólo el 47% de personas ocupadas en la región cotiza a sistemas de Seguridad Social. Por ello, uno de los principales desafíos para los sistemas



contributivos es la ampliación del número de personas afiliadas y cubiertas. En este sentido, las medidas innovadoras para fomentar la afiliación de quienes trabajan en la informalidad son esenciales para abarcar al mayor número posible de personas trabajadoras, especialmente en aquellos sectores que tradicionalmente han quedado fuera de los sistemas contributivos, como el trabajo independiente, el trabajo doméstico, el trabajo agrícola familiar, etcétera. La reducción de trámites, la obligatoriedad de afiliarse o los regímenes subsidiados son algunas de las medidas aplicadas en países de la región.”

Asimismo, también se enfrentan al reto de aplicar una mirada en dirección al aumento de la participación de la mujer en el mercado laboral, “para aumentar el número de mujeres aportantes, teniendo en cuenta que la tasa de actividad en la región es del 50,4%, frente al 73,5% de los varones. Esto influye posteriormente en los niveles de renta de las mujeres mayores y en su acceso a servicios de salud, entre otros. El establecimiento de sistemas públicos de cuidados y de mecanismos de corresponsabilidad que permitan a las mujeres su participación igualitaria en el mercado laboral contribuiría a que más mujeres accedieran al mercado laboral, a que sus carreras de cotización fueran más densas, y pudieran acceder a mejores prestaciones”

Como puede observarse, los consensos y los acuerdos fiscales a los que aludimos no son sencillos de hacer. Sin embargo, así como no son sencillos, tampoco son imposibles y la evidencia del estado socioeconómico de nuestras naciones latinoamericanas, y en particular de nuestro país, justifica cualquier esfuerzo que sea necesario para abrir la cabeza, salir de posturas de comodidad, y acordar precisamente con el que piensa diferente.

Resumen de los tres informes.

Al efecto de satisfacer la Nota NO-2024-47981968-ANSES-SG-ANSES ideamos la preparación y presentación de tres informes intensivos y separados concebidos como una sola unidad temática. Las aproximadamente 700 páginas que hemos



escrito para cumplir su manda fueron presentadas en tres envíos, de los cuales éste es el tercero para facilitar su lectura.

El postulado que nos ha guiado es que las sociedades desarrollan sus mercados laborales, sus instituciones y reglas que acompañan sus modelos de desarrollo y prosperidad económica, y las de la seguridad social que sirven a las contingencias de la salud y seguridad en el trabajo o en la vida en general, las prestaciones de desempleo, las que enfrentan cuestiones específicas de determinados colectivos específicos como discapacitados y las cuestiones previsionales, con una lógica única que no siempre se ve.

Esa ligazón se extiende a la educación de los ciudadanos, cuestión que en nuestro país se ha mostrado de manera muy potente en determinados períodos históricos. También se evidencia en cuanto los mercados laborales poseen nexos entre los sistemas educativos formales y el mundo del trabajo.

Que no se vea, no quiere decir que no exista o que en el origen no hayan tenido un sentido lógico.

Posteriormente a ese momento inicial, y cómo las sociedades son cada vez más dinámicas, distintos impactos demográficos, y cambios en la economía, principalmente por advertirse el agotamiento de distintos modelos de desarrollo, propician cambios en las legislaciones e inauguran procesos de reformas.

Esos procesos de reformas son políticos en el sentido más puro de la palabra. Requieren discusiones y acuerdos políticos, y conversaciones técnicas que los nutran.

Precisan de caminos de construcción de consensos y de acuerdos fiscales, en donde la comunicación política juega un rol fundamental.

Así, hemos visto cómo las reformas Hartz de Alemania buscaron consolidar el nuevo mercado laboral emergente de la reunificación alemana, dotando al país de



un nuevo concepto de agencia federal de empleo, que se colocara al mando de un sistema que involucra la formación laboral, la educación, la protección social, y la intermediación laboral buscando incentivar el rápido ingreso o reingreso al mercado de trabajo, en la búsqueda de consolidar con las tributaciones propias de los formales, la sostenibilidad de un sistema previsional y de protección de personas desocupadas de largo aliento.

Las reformas en Austria en 2003 que incorporaron el fondo de cese general para todos los trabajadores trataron de dinamizar el mercado laboral ahogado por la nueva configuración europea y el peso de las indemnizaciones judiciales así como mejorar con ellos los ingresos previsionales.

El proceso de reformas laborales francés y el de su seguridad social trató sobre todo de dinamizar un mercado laboral estático, y asimismo de enfrentar la crisis previsional producto del envejecimiento de su población. Buscó flexibilizar el trabajo por proyectos e incorporar creativamente a personas que se habían jubilado “demasiado jóvenes”, es decir, que pese a su edad podían seguir trabajando.

Distintas reformas como la brasileña de Bolsonaro, o los proyectos de reforma de Macri de 2017 y 2018, tanto los que tuvieron éxito como el riesgos de trabajo, como los que quedaron por el camino, como la reforma de ciertas normas laborales buscaban atacar las distorsiones artificiales producto de una desarticulación del sistema por contrarreformas populistas y la acción paradójica de jueces que resolvieron problemas individuales sin advertir que perjudicaban el conjunto.

Parte de esas reformas han sido ahora incorporadas por la ley Bases del Presidente Milei, por lo que la idea de atacar la informalidad y reducir la litigiosidad artificial, está vigente, pero diríamos que hacen falta más reformas para lograr los amplios fines que se advirtieron en 2017 en la reforma del Presidente Macri.

Los cambios en la legislación sindical y de seguridad social de Chile durante distintos gobiernos de centroizquierda quisieron llevar alivio a los ciudadanos y darle al mismo tiempo un cauce democrático a la discusión gremial, reglarla para hacerla



más previsible, balanceando las potestades y buscando que finalmente se impusieran acuerdos.

La reforma de la seguridad social uruguaya luego de un larguísimo camino iniciado con Tabaré Vázquez y su diálogo social, y perfeccionado durante el actual gobierno de otra orientación política, nos ilustra que llegado cierto punto, la fragmentación de los sistemas previsionales, y los impactos poblacionales, aunque se gaste mucho, no siempre hacen que se gaste bien, y por lo tanto, es preciso entender cuál es la ambición del sistema, y cuáles pueden ser las instituciones necesarias para que funcione la economía asistiendo en el máximo posible de ella.

Los principales problemas del mercado laboral

Conforme vimos en el primero de la serie de tres informes, los cuatro principales problemas del mercado laboral argentino son la fractura entre la economía formal y la informal; la baja cantidad de puestos que crea el mercado de trabajo y el desencuentro entre los requerimientos de la parte productiva del mercado de trabajo, y aquello para lo que se forma a las personas en el trayecto educativo y posteriormente en el aprendizaje laboral, en tercer lugar la dificultad para ejercer actividades como el comercio, los servicios, el transporte y la logística, y por último la rigidez de ciertas normas para con los dos colectivos que más necesidad y potencia podrían aportar al mercado argentino que son los jóvenes y las mujeres.

En este sentido, como hemos visto el impacto de la pandemia en la economía acentuó el problema de la informalidad, y la gestión económica argentina hasta diciembre de 2023 no pudo torcer el rumbo regional dejando a nuestra Nación en idéntica o peor situación que la del resto de las economías de la Región.

Hemos visto un desarrollo no solo económico de cómo llegamos hasta el presente sino también normativo, y también nos hemos detenido en particular con el método comparativo en los distintos problemas que dieron pie a las reformas laborales europeas como latinoamericanas que revisamos en el primer informe, en tanto



entendemos que allí hay abundantes lecciones para aprender o utilizar como buenas prácticas.

Nos enfocamos también no solo en cuestiones económicas y legales sino también en lo que creemos que es un rol vital para todo proceso de reformas que es la cuestión de la comunicación política de las reformas y en ese aspecto, hemos detallado bastante las batallas comunicacionales que se dieron en el marco de las reformas internacionales que reseñamos.

Finalmente hemos detallado cómo ha sido el proceso iniciado con la reforma laboral del DNU 70/23 y la que finalmente contuvo la ley bases, sobre la que tenemos una buena opinión, como paso inaugural de un proceso mayor de reformas que serían necesarias a juzgar por las evidencias que se desprenden de todos los capítulos.

Efectivamente, si bien el primer problema, la informalidad, es el mayor problema por calidad y por cantidad, entendemos que lo central es la fractura que existe entre la economía informal, donde desde luego no hay relaciones laborales formales dentro de una economía informal y la economía formal, donde a la inversa existen desde luego, relaciones laborales formales registradas, pero también en algunos casos informales.

En cuanto a este problema, que es un problema muy profundo, muy complejo, muy variado, muy extenso y que se podría dividir entre informalidad rural e informalidad urbana o del borde urbano rural pensamos que existen dos tipos de informalidad diferentes.

En el trabajo urbano se da por cuestiones un poco diferentes a la de la informalidad clásica rural.

En cuanto a por qué Argentina tiene dos economías, una formal y otra informal, está claro que en un gran porcentaje se debe a la presión impositiva.



La presión impositiva en Argentina es récord. Se desarrolla en el aspecto municipal, con tasas que en realidad son impuestos en el aspecto provincial, que hay impuestos que son técnicamente tributos, muchos de ellos muy distorsivos y la triple instancia nacional que también aplica impuestos sobre la actividad económica.

No es que no tienen que existir los impuestos, sino que la presión tributaria, la carga en relación con las posibilidades de la economía argentina es desproporcionada.

Si la carga tributaria es desproporcionada respecto de lo que es la identidad argentina nos parece que el sistema político tiene que hacer una adecuada definición de su identidad, de la identidad argentina, de cómo es el mercado laboral y productivo argentino y entender desde ahí las posibilidades de presión tributaria que le puede aplicar.

A través de los años la discusión política ha ido por mantener una postura ideológica sobre esta cuestión sin interrogarnos ¿para qué queremos tener déficit público, cuánto es el déficit admisible, qué tipo de déficit es admisible? ¿Cuál gasto y cuánto gasto es posible ?

Es indudable que siempre habrá agendas ideológicas contrapuestas pero debe existir un mínimo consenso que luego se refleje en qué tipo de fiscalidad se aplica sobre los actores económicos, y sobre qué actores económicos más, y cuáles menos.

Habría que hacer una nueva identificación de cómo quedó Argentina en relación a las posibilidades que tiene su economía de exportar y, por ende, de sumar productividad. ¿A dónde quedó su economía? ¿En relación con el mundo actual, que se maneja con cadenas globales de valor y qué tipo de productos exportamos y comerciamos?.

¿En qué tipo y forma de natalidad, demografía y tamaño del mercado laboral?
¿Estamos de acuerdo entonces con las posibilidades de aplicarle tributaciones y qué tipo de ayuda sociolaboral se ha hecho durante los últimos 20 años?.

Sobre este particular hay un modelo que evidencia por todos lados, que ya está agotado, así que hay que cambiar la forma de ayudar a las personas pobres, porque la forma que hemos elegido en los últimos 20 años no ha dado resultados y en la combinación de distintos factores económicos, la relación centro periferia de Argentina con respecto al mundo, a las nuevas cadenas globales de valor, a la composición de su capital humano, etcétera, nos ha dejado en una situación en donde no hay un modelo de desarrollo adecuado para el 50% de la población de nuestro país.

Es decir que estamos todos hermanos en una misma casa, pero hay un 50 % de habitaciones que no tienen techo, entonces esa situación, todos en el sistema político la quieren remediar, pero los remedios que se han ideado están dando el resultado contrario al que se desea.

Sí queremos ir gradualmente haciendo descender la pobreza y aumentando la cantidad de personas que disfrutan de bienes y servicios y pueden ordenar su destino de acuerdo a su plan de vida hay que hacer cambios. Eso ha ido descendiendo a lo largo de los últimos 40 años y ascendiendo las personas que no pueden manejar su propio plan de vida. Entonces hay algo para revisar ahí.

Entendemos que la informalidad tiene que ver muchísimo con la presión tributaria, con la característica de de que las industrias argentinas, que son las que podían proveer una mayor cantidad de puestos de trabajo registrados de alta calidad, se fueron quedando en el tiempo y hoy prácticamente no llega al 10% de los puestos trabajo registrados.⁷⁸

Hay pocas empresas que exportan y en general pocas empresas que formalmente puedan actuar como empleadoras puesto que son obligadas por la presión tributaria a tener parte de su economía en negro. Otros emprendimientos nunca adquieren

⁷⁸ véase el libro blanco de la UIA en [Libro Blanco UIA - 2022.pdf](#)

más que una mínima formalidad, la suficiente como para operar pero el grueso está en esta economía informal.

En 2017, el último de los buenos años de Argentina, hubo 609 mil empresas privadas empleadoras que acumularon 6,4 millones de empleos formales. Del total de puestos de trabajo, las pymes concentran el 77% y las empresas grandes, el 23% restante.

Argentina tiene una baja inserción internacional de su producción de bienes en relación al tamaño de su economía. Exporta el 10% del PIB, proporción significativamente menor a otras economías similares y de la región como Perú, Uruguay y Chile. Incluso en aquel año, bajo la Administración Macri en donde se fomentaba la exportación, apenas 9 mil empresas eran exportadoras, número que no ha sido superado.⁷⁹

Comparemos esos números con países de similar constitución, pero mucho menos población y tendremos una idea de si son muchas o pocas: Uruguay posee 3500 empresas que exportaron en aquel año, Chile 2.630 y Paraguay 2.091. Uruguay con tres millones de habitantes, Chile con 14 millones y Paraguay con 6 millones, la proporción nos perjudica.

Si observamos cómo se componen nuestras 9000 empresas exportadoras, sólo 600 son grandes exportadoras, el resto son pequeñas empresas, con bajos volúmenes.⁸⁰

Han ido creciendo el comercio, los servicios, el transporte, la logística, pero esos rubros no tienen fácil su desarrollo en Argentina. La informalidad, entonces, es el principal problema que le vemos al mercado laboral argentino, la informalidad de la economía en su conjunto, no de los no exclusivamente los trabajadores informales.

⁷⁹ Véase Panorama de las Empresas, 2019, Ministerio de Producción y Trabajo.

⁸⁰ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/empresas_exportadoras_2022.pdf



El otro gran problema que le vemos al sistema laboral argentino es que no produce puestos de trabajo en razón de la necesidad que existe para cubrir las situaciones de desempleo, indisponibilidad para el mercado laboral y tasa de empleo.

Pongamos un ejemplo: la tasa de empleo promedio de la OCDE es de 66%, mientras que la de Argentina es de 46%.

Esto significa que informales o formales, lo cierto es que el mercado laboral argentino no produce la cantidad de puestos de trabajo necesarios.

Esto tiene que ver precisamente porque la tendencia global de la economía ha sido la de crear mayor cantidad de puestos de trabajo en el comercio, los servicios, la logística, y el transporte.

Por la sucesiva generación de globalizaciones, la primera alrededor del mundo postindustrial, la segunda alrededor de la economía digital de la primera internet y sus marketplaces y ahora la tercera globalización, digamos que se está produciendo alrededor de la disrupción digital provista por la economía basada en grandes cantidades de datos y más recientemente en inteligencia artificial, el fenómeno del crecimiento del empleo en genéricamente los servicios, por sobre los industriales es un fenómeno argentino también.

Entonces, ahí hay un problema, nuestra economía, nuestro sistema económico, productivo, laboral es antiguo y tiene una gran cantidad de burocracia que proviene no tanto de que alguien desee hacerlo, sino de la propia identidad institucional que tenemos municipio, provincia y nación, a menudo compitiendo por hacer las mismas funciones y en muchos casos con una triple imposición, pero sobre todo en las grandes urbes, con un entorpecimiento de la posibilidad de comerciar de manera rentable.

Esa dificultad para generar servicios, y de exportar servicios se amplía con otro problema que está ligado a la infraestructura exportadora. Pese a ser un país con una gran cantidad de productos exportables, éste realiza sus exportaciones casi



exclusivamente de productos provenientes del agro, casi centralmente en tres puertos, lo cual con el litoral marítimo que tenemos y las posibilidades que tenemos para exportar es bastante escaso.

Esto produce cuellos de botella. Regulaciones pensadas desde el municipalismo que dio origen a la Nación cuando la distancia entre un municipio y otro era de cientos de kilómetros, observando hoy que los municipios están con fronteras artificiales que se traspasan cruzando una calle, suelen producir estos cuellos de botella.

No se piensan los municipios como integrantes de regiones, por ejemplo, la región del AMBA, ¿entonces qué sucede?.

Un camión con mercaderías que debe atravesar el conurbano de este a oeste, digamos desde Berisso a zona norte, tiene que atravesar al menos diez regulaciones distintas de cómo debe ir cargado, si puede transportar mercaderías frescas y no frescas, si debe pasar por una balanza u otra, si tiene que descargar en el camino parte de su carga, etc, si tiene que ser multado por una infracción que no conocía, si puede resolver esas multas en forma online, si tiene derecho a un procedimiento donde defenderse, etc.

Como este es un ejemplo menor, hay infinidad de problemas asociados con la posibilidad de comerciar, todos se asocian de manera acumulativa.

Otro gran problema que se produce en el mercado laboral argentino es el desencuentro entre la oferta y la demanda laboral. punto sobre el que creemos que se producen cuatro subproblemas. El primero es que la escuela primaria y secundaria están fallando de manera sistémica. Hay provincias o distritos dentro de ellas donde el abandono escolar trepa al 50%.

Pero no se trata sólo de cantidad. La calidad de nuestra educación, medida por pruebas PISA sigue descendiendo, y en la última de aquellas evaluaciones Argentina quedó 66 de 81 países evaluados.

Otro fenómeno menos mirado y conocido; El sistema universitario argentino contaba para el año 2021 con una población de 2.730.754 estudiantes, 758.115 nuevos inscriptos y 159.368 egresadas/os en los niveles de pregrado, grado y posgrado.⁸¹

El sistema universitario argentino es en gran medida gratuito. Los alumnos de las universidades estatales para aquel año eran 2.065.115. Los de Universidades privadas, 484.674. Es decir una proporción de 4 a 1 en favor de los estatales. Sin embargo, los egresados de grado del año 2021 fueron 93.917 en el caso de universidades estatales, y 48.909 de universidades privadas.

Esto lo señalamos por cuanto las universidades estatales se mantienen íntegramente con el fisco, mientras que las privadas, solo en una parte, y eminentemente con sus propios ingresos.

Pero estos números quizá no signifiquen nada, salvo que los comparemos con naciones hermanas como Chile, con una educación totalmente privada en el nivel universitario. En 2021 se recibieron 159.000 profesionales. Es decir, **más profesionales que en Argentina solo contando el número**. Haga el lector el cálculo de cuál es la proporción población general vs cantidad de recibidos.

Históricamente superábamos por mucho a Chile o Perú que eran países con universidad enteramente privada. Hoy el segundo de ellos, es el segundo país de América Latina con profesionales universitarios, detrás de México.

Para finalizar con los datos, solo el 25% de los inscriptos universitarios se anota en carreras vinculadas con la tecnología. Si esto lo comparamos con el “Plan 2030 I+D” que aprobó el gobierno anterior al actual, parece que ese documento es una mera colección aspiracional sin anclaje en la realidad.

81



En segundo lugar, dentro del sistema educativo se insiste en “no mercantilizar la educación” como un dogma vacío, que no se comprende qué quiere decir. La meta de un sistema educativo debería ser que a través de él los argentinos en su escolaridad puedan tener las habilidades para ser ciudadanos plenos, responsables y productivos de la sociedad.

Es evidente que los niños tienen que socializarse y aprender las habilidades llamadas fundacionales, leer, escribir, hacer cálculos matemáticos, si es posible un segundo idioma, nociones básicas para la vida digital que traspasa todas las condiciones sociales.

También que deberían poder aprender habilidades socioemocionales de forma organizada, más allá de las que obtengan en su núcleo familiar, valores, creatividad, pensamiento crítico orientado a la resolución de problemas, trabajo en equipo.

Y por último, en el final de su etapa formativa, deberían poder asomarse, como experiencia educativa, a lo que va a ser de su vida cuando sea un miembro productivo de la sociedad.

Esto no quiere decir de modo alguno mercantilizar la educación, por el contrario es preparar a los jóvenes para su vida posterior al secundario, donde deberán trabajar probablemente por 40 años a lo largo de los cuales deben poder confiar en que el sistema educativo y el laboral los estarán acompañando.

Si la educación se desconecta por completo de la vida laboral de las personas, que es lo que sucede ahora, entonces allí sí se está produciendo ese fenómeno pues las personas no confiarán en el sistema educativo que no los preparó para la vida.

Otro subproblema de este mismo es la naturaleza cambiante del trabajo que produce en relación a renovaciones cotidianas de la forma de producir y vender bienes y servicios una perspectiva hacia un punto determinado que no tiene nada que ver ni con lo que produce el sistema formal educativo argentino, ni tampoco con otras instancias de producción de capital humano.

De tal manera nos encontramos con personas formadas en tecnicaturas, títulos intermedios de licenciaturas, licenciaturas y posgrados del sistema formal obtenidos dentro de una planificación terciaria y universitaria que no está conectada con el mercado laboral y sus necesidades, no está conectado con la identidad socioproductiva.

Por poner un ejemplo, tenemos una muy limitada cantidad de ingenieros en hidrocarburos⁸², siendo que confiamos ciegamente en que Vaca Muerta será la solución a nuestros problemas energéticos.

Para dejarlo claro con números, serían necesarios unos diez a quince mil profesionales de este tipo por año, y no llegamos a seis mil.

Dentro de este mismo problema, las personas idóneas que han obtenido su formación a lo largo de años de trabajar en una industria o sector, inclusive que se han perfeccionado mediante cursos de capacitación laboral que ha financiado el ex Ministerio de Trabajo de Nación, cuando quieren ver acreditado sus saberes para ir al sistema formal a obtener el grado correspondiente, es decir, ser acreditado como técnico, o como universitario, los vuelven al punto cero y no les consideran sus saberes adquiridos.

De esa forma se desalienta a las personas que por trabajadores quieren progresar y se va desconectando el sistema formal de las reales condiciones de producción de bienes y servicios.

Por último como cuarto subproblema de este desencuentro entre oferta y demanda, no hay un verdadero sistema para que exista un nexo entre la educación y el trabajo ni tampoco para que los jóvenes en su conjunto puedan entrar y salir del mercado

⁸² Una nota del sector habla de 140 inscriptos en la carrera de ingeniería en petróleo. Ingenieros en general se necesitan más de diez mil al año, y egresan 6000.
<https://www.mejorenergia.com.ar/noticias/2022/05/31/202-cada-vez-hay-mas-inscriptos-en-la-carrera-de-ingenieria-en-petroleo-de-la-uba#:~:text=Hace%20tiempo%20que%20en%20Argentina,se%20nec esitan%20alrededor%20de%2010.000.>



laboral en búsqueda de su propio plan de vida, ni que puedan experimentar a ver donde están más confiados en que progresan sea como empleados en relación de dependencia, en una forma atípica de empleo, o bien como autoempleados, emprendedores, o hasta microempresarios.

En forma concomitante, con esto hay que salir urgentemente del patrón de actuación política que se ha venido sumando, por el cual este se ha generado una especie de derecho laboral. B o intento de generar empleo desde la contención social, lo cual ha fracasado.

Es decir, la contención social no ha fracasado. Lo que ha fracasado es que desde esa contención social se haya creado empleo.

Hay formatos que permitirían lograrlo. Básicamente estos formatos probados requieren cambios legales, pero también requieren de instrumentos de administración laboral nuevos, como venimos haciendo referencia.

Un formato posible sería la Agencia Federal de Empleo Alemana, que es, en rigor, una agencia federal de intermediación laboral, de formación laboral y de una serie de roles vinculados a la Seguridad Social de manera interconectada.

La posibilidad palpable sería que se cambie ese patrón basado en la contención, para centrar la política hacia el mercado laboral en una Agencia ⁸³, para ir hacia un modelo de actuación del Estado Nacional, de las provincias, de los municipios, basado en realmente que las personas obtengan rápidamente un trabajo cuando lo pierden y sobre todo en una inversión estatal que no esté pensada tanto en como administrar las tensiones con organizaciones sociales o cómo transferir dinero a personas.

⁸³ Pensamos desarrollar este punto como una eventual nueva identidad de la propia ANSES



Asimismo, habría que sancionar una ley que incorpore formas atípicas de empleo y le de la institucionalidad al ex-Ministerio de Trabajo, hoy Secretaría para evitar que sean usadas para el fraude laboral.

Una de esas formas atípicas de empleo podría ser el del trabajo en plataformas con una muy cuidadosa legislación que tenga cuidado en no entorpecer una actividad que hoy no tiene barreras al ingreso y que produce dinero rápidamente para personas de baja calificación.

Es decir, tratarlo como una forma atípica de empleo, no como una relación de dependencia clásica.

También habría que sancionar algún tipo de Régimen de de trabajo por proyecto, en lo cual creemos que debería circunscribirse al trabajo por proyecto de profesionales de alta calificación con mediante la creación de de un registro de ese tipo de profesionales y con unos esquemas de registro de contratos por duración determinada que le permitan a los jueces examinar posteriormente si se forzó la figura o no.

Para eso la autoridad administrativa del Trabajo debería tener un gran impulso. El último punto que mencionamos es hacia dónde va la cuestión laboral.

Hay que tener una mirada muy fuerte, en punto a lo que es la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Como hemos visto esta conclusión se referencia también en los impactos poblacionales de la pérdida del bono demográfico y el impacto de la demografía en los mercados laborales y sobre todo en la seguridad social.

La verdad es que si uno analiza los números del mapa productivo laboral que elaboraron los entonces Ministerios de Trabajo y de Producción de la Nación hoy Secretarías, va a obtener que la mayor parte de los puestos de trabajo registrados son de varones.



En el área del AMBA esto es abrumador. Los porcentajes de los trabajos registrados llegan a veces a 70/30 respecto de la cuestión género masculino o femenino.

Y en esto, estos datos del trabajo registrado, que es el que conocemos bien, nos está diciendo que conocemos mal el trabajo informal. Cómo conocemos el trabajo informal, es porque usamos una encuesta, la EPH que en sí es una buena encuesta pero que hoy el conocimiento del mercado laboral y los actores del mismo necesitan una mayor estadística aplicada.

Creemos que las mujeres no se han incorporado al trabajo de forma masiva en Argentina, sino a través de trabajos informales.

Esos trabajos informales muchas veces tienen que ver con las posibilidades de jornada que tienen las mujeres, en las cuales por cuestiones culturales les han sido adjudicadas muchas veces las tareas del cuidado de la familia, el cuidado de mayores, el cuidado de, en el caso de mujeres jóvenes, del cuidado de hermanos más pequeños.

Esto y el déficit de estructuras de cuidado de términos en términos masivos. Déficit de vacantes de establecimientos que cuiden mayores y déficit de vacantes escolares produce que muchas veces las mujeres queden indisponibles para el mercado laboral en términos estadísticos o bien se incorporen de manera informal.

Entonces hay que tener en cuenta esta realidad que tiene el mercado laboral argentino. Hacia dónde va el mundo en general y hacia dónde va el mercado argentino, en particular en relación con el trabajo de mujeres y dar la posibilidad de no tener estructuras tan rígidas como la del artículo 12 de la Ley de Contrato de Trabajo, que hace irrenunciable el contrato de trabajo individual.

Hay que permitir su negociación de acuerdo a las condiciones de vida de los trabajadores. Esa negociabilidad obviamente que debe ser protegida por la autoridad laboral, para evitar fraudes, pero tiene que existir la posibilidad de negociación.



Y por otro lado, en el futuro hay que tener una mirada distinta de lo que es el mercado de trabajo argentino particularmente en la cuestión del trabajo joven.

Digamos que el entonces Ministerio de Trabajo ha encarado muy bien la cuestión con la política de estado que siguió a través de distintas administraciones en cuanto a empleo joven, por lo cual entre el 2009 y el 2023 ha asistido a más de un millón y medio de trabajadores jóvenes que estaban desempleados, sin educación secundaria, y sin ningún tipo de habilidades socioemocionales ni formación en oficios al comenzar el programa, y al final de él tuvieron sus entrenamientos laborales y su inserción laboral asistida produciendo decenas de miles de puestos de trabajo anualmente.

Esto se contrasta con lo que ha podido producir el Ex Plan Potenciar Trabajo, que hoy registra casi el 40% de sus miembros en la misma edad que el programa de empleo joven aludido. Aproximadamente 500 mil jóvenes menores de 24 años a los que el Estado condena a permanecer en la contención social..

Pero no es solamente esto que sería una cuestión de gestión y de atribuir competencias. Hay que cambiar la mirada, por trabajo joven diríamos que estamos hablando de los 14 primeros años o 15 primeros años, desde la edad legal de trabajar 16 años hasta los 29 años.

En este punto, en este sector, este segmento, tenemos que ser mucho más audaces de lo que hemos sido. Hay que ir más allá de la, obviamente, incluir las cuestiones que tienen que ver con desgravación del trabajo, de los aportes personales del trabajador a esquemas jubilatorios, dado que por las normas que tenemos hoy del sistema previsional no se van a contar esos aportes.

Está probado durante 20 años de experimentación con el entrenamiento para el trabajo que las personas que completan sus entrenamientos consiguen trabajo en el 100% de los casos de haber terminado los entrenamientos, de modo que es



necesario un cambio y también es necesario un cambio en lo que es el nexo entre la educación y el trabajo.

Particularmente en el segmento joven hay un bache entre la educación secundaria que la mitad de los jóvenes prácticamente abandona y las posibilidades de las carreras laborales que desarrollan desde ese abandono e inclusive desde la terminación educativa, porque muchas veces los secundarios no están formando ciudadanos plenos, responsables, productivos, miembros de esta sociedad.

Queremos llamar la atención en estas palabras finales que recapitulan lo que fue el contenido del primer informe en general en lectura integrada con los otros dos, sobre la relación entre el modelo productivo, el tamaño del Estado en todos sus poderes y niveles constitucionales, la fiscalidad acorde, y la cuestión del trabajo sea privado o público, dependiente, independiente, o una forma atípica y la seguridad social.

Todos esos componentes se interrelacionan conformando una suerte de telar encantado en donde no importa cuál sea la tela que se pulse, se afectará todo el telar.

Muchas veces se pierde de vista este aspecto de totalidad, por el cual se diría “para cambiar algo hay que conocer todo, y conociendo todo, para que algún cambio se produzca, hay que cambiarlo todo”.

Debemos repensar cómo serán en su conjunto las políticas hacia la seguridad social, el trabajo, la educación y la economía antes de producir cambios, para que éstos sean sostenibles.

Seguridad Social

Como hemos dicho en reiteradas ocasiones este trabajo debe leerse en conjunto con el informe sobre reformas laborales y el segundo sobre reformas a la seguridad social especialmente en 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 pero 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.

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.

Sin duda esto tiene un impacto mayúsculo sobre nuestros sistemas de seguridad social.

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.⁸⁴

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 cualificación 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.

84

<https://www.infobae.com/economia/2024/06/17/quince-actividades-economicas-llevan-una-decada-sin-generar-empleo/>



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.

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.

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 informe 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 sistemas integrados de formación e intermediación laboral, protección y seguridad social que se aúnan en la Agencia Federal de Empleo alemana, quizá ampliando el rol que actualmente tiene la ANSES

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.

Esa reforma en nuestra opinión debería estar basada en la acuciante realidad demográfica y sus proyecciones. Si nada cambia, en 5 años perderemos el bono demográfico, y habrá aproximadamente dentro de 20 años, más mayores de 65 que personas menores de 15 años.

Este envejecimiento poblacional será de golpe, nos sorprenderá, no habrá tiempo que perder para prepararnos para él, de modo que es evidente que si sumamos eso, a que las reformas a la seguridad social exitosas tardan cuatro o cinco años de discusiones, el momento de empezar a trabajar en ellas es ahora.

En cuanto a su calidad, pareciera que el contenido previo a encarar una reforma, es definir el grado de ambición que queremos, no tanto como una aspiración, sino basado en un diagnóstico claro de cuál es la forma de sostener ese grado de ambición que podamos tener, y entendiendo de manera holística qué grado de gasto



plantea una población envejecida en salud y en cuidados, no solamente en lo previsional.

Vimos por hechos que son de público conocimiento y también, por la experiencia de las batallas comunicacionales que hemos reseñado a lo largo de estos tres informes que una adecuada comprensión del componente comunicacional es esencial al éxito de las reformas que se intente.

Podríamos seguir haciendo ejemplos en función de los distintos sistemas que hemos visitado acerca de la relación entre economía, población y demografía y sistemas laborales y de seguridad social, a los que debe agregarse que educación, que salud y que sistemas de cuidado incorporamos de manera holística.

Se trata, como hemos deslizado más arriba, de un poliedro que está vivo y en transformación constante por cuanto sobre él pesan los impactos de la economía digital, que hoy no sabemos en qué grado resultará beneficioso, en cuál, perjudicial, y en qué medida resultará en efectos neutros o combinados de ambas calidades.

Del mismo modo, nuestras economías de la Región van a enfrentar posiblemente el efecto de un intento de los países centrales de una completa descarbonización de la actividad económica, lo que podría arrojar resultados paradójales para nuestra configuración socioeconómica.

A la vez, el impacto del COVID nos ha hecho replantearnos no solo el valor de la salud, de nuestras instituciones sociales y de protección social, sino que ha alumbrado con potencia el tamaño y persistencia de la economía informal, y de la necesidad de que existan replanteos en los sistemas contributivos de reparto, en dirección a la multipilaridad pero de administración o veeduría concentrada.

De tal modo, creemos haber satisfecho la encomienda de la nota NO-2024-47981968-ANSES-SG-ANSES y entendemos que de la lectura integrada de los tres informes de los cuales este es el tercero, surgen una interesante cantidad de reflexiones y posibles caminos para ampliar nuestra cooperación,



particularmente, para el estudio de la actualidad de nuestros sistemas pensionales privados o estatales a lo largo de latinoamérica, así como la actualidad del debate sobre pensiones no contributivas, y para evaluar posibles ampliaciones al rol de la ANSES en nuestra institucionalidad argentina.

Desde luego, quedamos a disposición del Señor Director Ejecutivo y aprovechamos la oportunidad para saludarlo muy atte.