



Buenos Aires, 8 de febrero de 2024

AL SEÑOR DIRECTOR EJECUTIVO  
ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
S/D

Tenemos el agrado de dirigirnos a uds en el marco del Convenio vigente a fin de hacerle llegar este informe complementario al último presentado.

Como es habitual, dividiremos el informe presentando a Ud una introducción donde daremos cuenta del tema central que nos ocupa y luego dos capítulos más en donde abordaremos distintos aspectos de la misma temática.

## I INTRODUCCIÓN.

En un reciente artículo de economistas del Banco Mundial se dice que empieza el 2024, y que en este año la perspectiva para la economía global parece estar mejorando, respecto de los principales augurios que se habían realizado unos meses atrás.

Las principales economías están saliendo prácticamente ilesas del alza más acelerada de las tasas de interés en 40 años, sin las heridas habituales de las crisis financieras o del alto desempleo.

Los países rara vez logran dominar tasas de inflación pronunciadas sin desatar una recesión. Sin embargo, hoy es cada vez más factible un “aterrizaje suave”.



No sorprende entonces que los mercados financieros transmitan un mejor estado de ánimo.

Sin embargo, la cautela también es necesaria, ya que en el último informe llamado “Perspectivas Económicas Mundiales del Banco Mundial se indica que la mayoría de las economías –desarrolladas, así como en desarrollo– crecerán mucho más lentamente en 2024 y 2025 que en los diez años previos al COVID-19.

Es decir, se espera que el crecimiento global se desacelere por tercer año consecutivo a 2,4%, y se calcula que la inversión per cápita en 2023 y 2024 promediará sólo 3,7 %, apenas la mitad del promedio de los veinte años previos.

Los años 2020, en este sentido, están cobrando la forma de una era de oportunidades perdidas.

El fin de 2024 marcará el punto intermedio de lo que se suponía iba a ser una década transformadora para el desarrollo –cuando se eliminara la extrema pobreza, se erradicaran las enfermedades transmisibles y se redujeran prácticamente a la mitad las emisiones de gases de efecto invernadero–. Así lo habían acordado en Naciones Unidas, pero no ocurrió, ni parece que fuera a ocurrir.

Lo que se asoma en el horizonte, en cambio, es un hito poco feliz: el desempeño más débil del crecimiento global de cualquier lustro desde 1990, con ingresos per cápita promedio en un trimestre, en todos los países en desarrollo, que van camino a ser más bajos a fines de 2024 que en el período previo a la pandemia del COVID-19.

El débil crecimiento económico amenaza con afectar a muchos imperativos globales y hacer que a las economías en desarrollo como la nuestra les resulte más difícil generar la inversión necesaria para aumentar la productividad general del país, acumular capital dinerario y humano, abordar el cambio climático, mejorar la salud y



la educación y lograr otras prioridades clave como una generación de empleo que termine con la informalidad, la desigualdad estructural y la liberación de fuerzas productivas en sentido creciente.

.

Este orden de cosas que venimos refiriendo dejaría a las economías con más altos índices de pobreza, atrapadas en cargas de deuda paralizantes.

Podemos decir que prolongaría la miseria de casi una de cada tres personas en los países en desarrollo que son víctimas de inseguridad alimentaria.

Y, por cierto, representaría un fracaso histórico: una década perdida no solo para unos pocos países, sino para el mundo.

Sin embargo, creemos desde OISS que todavía es posible cambiar el rumbo.

Nuestro análisis sugiere que el desempeño de la economía podría no ser peor que el que tenía la economía antes del COVID en la segunda mitad de la década, principalmente si se toman distintas acciones.

Primero, se deben enfocar las políticas en generar un auge de inversión muy beneficioso –que impulse el crecimiento de la productividad, alzas de los ingresos, una reducción de la pobreza, mayores ganancias y muchas otras cosas positivas–.

Segundo, deben evitarse el tipo de políticas fiscales que muchas veces entorpecen el progreso económico y contribuyen a la inestabilidad.

Tercero, se debe cambiar el paradigma de generar inclusión laboral desde la contención social, pues tras dos décadas de probar con transferencias a personas éstas han crecido, pero no lograron incluir a nadie, ahondando los problemas.

Por supuesto, también las áreas de Trabajo, deben cambiar su retracción y sus políticas de ausentarse de encarar la informalidad para mejorar sólo el mercado laboral de la formalidad y converger hacia una verdadera política sociolaboral realista, de ojos abiertos sobre las posibilidades que tiene nuestra economía, sin caer en idealismos.

Máxime cuando este proceso tiene que darse en el contexto de una transición justa hacia una economía descarbonizada como relatamos en el informe anterior, ya que, dicho proceso contiene en sí un momento de transición en donde pueden darse situaciones de desempleo.

Sin embargo, la evidencia disponible de las economías avanzadas y en desarrollo desde la Segunda Guerra Mundial muestra que una combinación correcta de políticas puede aumentar la inversión aun cuando la economía global no sea fuerte.

Hay países en todo el mundo que han logrado generar, según el Banco Mundial casi 200 auges de inversión extraordinarios.

¿Qué es un auge extraordinario? Se definen como episodios en los que el crecimiento de inversión per cápita se aceleró a 4% o más y se mantuvo allí durante más de seis años.

La inversión tanto pública como privada saltó durante estos episodios.

El condimento secreto fue un paquete de políticas integral que consolidó las finanzas gubernamentales, expandió el comercio y los flujos financieros, fortaleció a las



instituciones fiscales y financieras y mejoró el clima de inversión para las empresas privadas.



Si cada economía en desarrollo que perfeñó un auge de la inversión de esas características en los años 2000 y 2010 repitiera la proeza en los años 2020, las economías en desarrollo se acercarían un tercio del camino a su potencial económico pleno.

Y si todas las economías en desarrollo repitieran su mejor desempeño en diez años a la hora de mejorar la salud, la educación y la participación de la fuerza laboral, eso serviría para cerrar gran parte de la brecha restante.

El crecimiento potencial de las economías en desarrollo en los años 2020 se acercaría a lo que fue durante los años 2010.

También existe una opción adicional a la que podrían apelar las economías en desarrollo que dependen de las exportaciones de materias primas, como sucede con la Argentina.

Nos puede ir mejor si, simplemente, aplicamos el principio hipocrático a la política fiscal: antes que nada, no hacer daño. Nuestras economías, incluyéndome a la de otros países latinoamericanos y africanos ya son proclives a debilitar los ciclos de auge y caída (porque los precios de las materias primas pueden subir o bajar repentinamente) y sus políticas fiscales suelen agravar las cosas.

En este sentido, el gobierno anterior, por las razones que fuere no pudo aplicar el principio hipocrático y terminó complicando la economía que quería impulsar a base de una política fiscal que lo que impulsaba por un lado neutralizaba por el otro.

Sobre este carril de ideas, es sabido que cuando los aumentos de los precios de las materias primas impulsan el crecimiento un punto porcentual, por ejemplo, los gobiernos incrementan el gasto de manera de impulsar el crecimiento 0,2 puntos porcentuales adicionales.

En general, en los buenos tiempos, la política fiscal tiende a sobrecalentar la economía. En los tiempos de vacas flacas, profundiza la crisis.

Esta “pro-ciclicalidad” es 30 % más fuerte en las economías en desarrollo que exportan materias primas que en otras economías en desarrollo. Las políticas fiscales también tienden a ser 40 % más volátiles en estas economías que en otras economías en desarrollo.

El resultado es un lastre crónico para sus perspectivas de crecimiento. Este lastre se puede reducir, entre otras cosas, si se crean marcos fiscales para disciplinar el gasto no prioritario del gobierno, si se adoptan sistemas de tipo de cambio flexibles y si se evitan las restricciones a los movimientos internacionales de capital.

Bajo este orden de ideas, si estas medidas políticas se instituyeran como un paquete, las economías en desarrollo que exportan materias primas alcanzarían un incremento del crecimiento del PIB per cápita de un punto porcentual cada 4-5 años.

Sin embargo, hasta el momento, los años 2020 han sido un período de promesas incumplidas.



Los gobiernos no han alcanzado los objetivos que prometieron cumplir para 2030: “poner fin a la pobreza y al hambre en todas partes; combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos; ... y garantizar la protección duradera del planeta y sus recursos naturales”.

No obstante, para 2030 todavía faltan más de cinco años. Es tiempo suficiente para que los mercados emergentes y las economías en desarrollo recuperen el terreno perdido.

Los gobiernos que actúen de inmediato para implementar las políticas necesarias crearían motivos para que todos puedan celebrar.

Pueden usarse herramientas extraordinarias también como la creación de fondos soberanos y de reserva, que puedan utilizarse rápidamente en caso de emergencia y en el caso de la economía argentina, crear marcos que analicen la informalidad de la economía para que ésta se dirija a una mayor formalización. Si la economía es informal, es una verdad de perogrullo que no habrá empleo formal.

La cuestión del empleo y el autoempleo informal nos lleva directamente hacia otra crisis mayor, que es la de nuestros sistemas de seguridad social.

En razón de ello, en el siguiente capítulo le presentamos nuestra investigación acerca de la posibilidad de un impacto positivo en la economía en virtud de un blanqueo impositivo, laboral, y de fondos en poder de las personas o empresas.

## **II Research blanqueo impositivo, laboral y de dinero.**

En las próximas páginas entraremos en detalles sobre varios países. Baste decir ahora que la Argentina discute entre otras propuestas del Gobierno un blanqueo de



capitales, que, en el contexto fiscal y financiero, implica regularizar activos que previamente no estaban declarados o que se encontraban en la economía informal.

Sumariamente al efecto introductorio, los detalles sobre el **blanqueo de capitales** propuesto en Argentina hasta ahora (si bien el Gobierno retiró el paquete fiscal por el momento, el Ministro de Economía ha explicado que lo impulsará en el período de sesiones ordinarias del Congreso) son:

- El Gobierno envió un proyecto de ley que establece un nuevo blanqueo de capitales con alícuotas que varían entre el **5% y el 15%**. Inicialmente se propone un régimen vigente hasta el 30 de noviembre de 2025.
- 
- Los residentes fiscales argentinos (actuales o pasados) y los no residentes con bienes en el país pueden adherirse al blanqueo. La convocatoria estará abierta hasta el **30 de noviembre de 2024**.
- 
- La base imponible para el blanqueo es de **US\$100,000**. Las alícuotas aumentarán a medida que pase el tiempo de adhesión.
- 
- Los bienes que se pueden blanquear incluyen dinero en efectivo, participaciones accionarias, inmuebles, títulos valores (bonos, acciones, etc.) y bienes intangibles. También se pueden declarar bienes en el exterior, incluyendo la tenencia de criptomonedas.
- 
- No se permite blanquear tenencias en paraísos fiscales.

Además del blanqueo, el Gobierno propone cambios en el impuesto sobre los Bienes Personales, incluyendo un régimen especial de ingreso en el mismo hasta el 31 de diciembre de 2027.



En resumen, el blanqueo busca regularizar activos y fomentar la transparencia en la economía, permitiendo a las personas declarar bienes previamente no declarados o en la economía informal.

Otros países han seguido sendas similares. Por ejemplo, Italia ha implementado varios programas de amnistía fiscal en las últimas décadas para abordar la evasión fiscal.

Indonesia: Implementó una amnistía fiscal en 2016 para fomentar la repatriación de activos no declarados.

Grecia: Introdujo medidas de amnistía fiscal en respuesta a la crisis financiera, como la Ley de Amnistía Fiscal en 2011.

España ha tenido varios programas de regularización fiscal, como el Real Decreto-Ley 12/2012 que permitió la regularización de activos no declarados en el extranjero.

Brasil realizó programas de regularización fiscal, como el Programa de Regularización Tributaria (PERT), en respuesta a la crisis económica.

Además, implementó en 2016 el Programa de Regularización de Activos en el Exterior (RERCT), que permitía la declaración y regularización de bienes no declarados en el extranjero.

Colombia en 2017, introdujo un programa de amnistía fiscal llamado "Paz, Región y Formalización" para incentivar la repatriación de activos no declarados.

En 2016, Perú lanzó un programa de amnistía fiscal llamado "Declaración de Bienes y Rentas No Declarados" para fomentar la regularización de activos no declarados.



La dolarización en Ecuador, que ocurrió en el año 2000, fue una medida para estabilizar la economía ecuatoriana y frenar la hiperinflación, adoptando el dólar estadounidense como la moneda oficial.

Durante ese proceso, se implementaron medidas como el "Salvataje Bancario" y el "Perdón Popular" que buscaban aliviar la situación financiera de las personas y las empresas, que, aunque no eran estrictamente programas de blanqueo, iban en la dirección de regularización de la economía.

Por último, el Programa de divulgación voluntaria de los Estados Unidos nación que tiene un programa de divulgación voluntaria de larga data que permite a los contribuyentes presentarse e informar ingresos o activos previamente no revelados. El programa ofrece sanciones reducidas y la posibilidad de inmunidad del enjuiciamiento para quienes participen. Ha tenido éxito en generar ingresos para el gobierno de los Estados Unidos, con miles de millones de dólares en impuestos recaudados.

Yendo al detalle de cada país mencionado, podemos mencionar que, en Italia, la ley de amnistía fiscal en Italia fue aprobada en varias ocasiones desde 2002, durante los gobiernos de Silvio Berlusconi. Algunas de las fechas clave en la aprobación de estas leyes incluyen:

En el año 2002, Italia marcó un significativo hito legislativo con la aprobación de la Ley Finanziaria 2003, que se erigió como la primera ley de amnistía fiscal en el país.

De manera detallada, el título II introduce ajustes refinados en la Ley Consolidada del Impuesto sobre la Renta. A continuación, presentamos un resumen:

Reducción del impuesto sobre la renta de las personas físicas:

Aborda con precisión las modificaciones en la base imponible, deducciones y determinación del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Destaca la introducción de una deducción estratégica destinada a garantizar la progresividad tributaria. Cabe resaltar que esta deducción se ajusta meticulosamente a distintos parámetros, como el tipo de renta y la formación total de ingresos.

Suspensión de los incrementos de los recargos del IRPF:

Este componente legislativo suspende los incrementos de recargos en el impuesto sobre la renta de las personas físicas para municipios y regiones. Se establece la creación de una Alta Comisión de Estudios, encargada de coordinar las finanzas públicas y sistemas tributarios entre el Estado y las regiones.

Reducción del impuesto sobre sociedades:

Introduce ajustes refinados en la deducción por beneficios distribuidos por sociedades y entidades. Asimismo, destaca la reducción del tipo del impuesto sobre sociedades, medida que busca equilibrar las obligaciones fiscales de las entidades.

Disposiciones relativas al convenio de acreedores:

Este punto se refiere a disposiciones específicas relacionadas con acuerdos entre deudores y acreedores. Puede implicar medidas para facilitar la renegociación de deudas, estableciendo condiciones y términos específicos para acuerdos entre las partes involucradas.

En 2009, la Cámara de los Diputados de Italia aprobó un polémico decreto ley que introdujo la amnistía fiscal.



La ley promulgada en el mencionado año, conocida como "Ley de Escudo Fiscal", se destacó como una medida significativa y controvertida.

Su principal objetivo era facilitar el repatrio de capitales exportados al extranjero, buscando regularizar la situación fiscal de dichos activos.

Según el entonces Ministro de Economía, Giulio Tremonti, esta iniciativa logró el retorno de un considerable volumen de capital evadido, alcanzando aproximadamente 80.000 millones de euros, a pesar de las expectativas iniciales de recaudar alrededor de 300.000 millones de euros según el análisis de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La aprobación del Senado italiano consistió en una enmienda al decreto de amnistía fiscal, extendiendo su alcance a todos los delitos societarios y fiscales, incluyendo prácticas como el uso de facturas falsas, la ocultación y la evasión de capital.

La enmienda ofreció la posibilidad de regularizar, mediante el pago de una multa del 5%, todos los delitos fiscales y económicos cometidos con el propósito de defraudar al fisco y transferir fondos al extranjero. Además, suspendió temporalmente las penas establecidas para el fraude fiscal, emisión y uso de facturas falsas, declaraciones apócrifas y ocultación de fondos.

Los ciudadanos italianos tuvieron un plazo de tres meses para beneficiarse de esta amnistía, que culminó el 15 de diciembre de 2009. Los fondos recuperados a través del "escudo" fueron destinados a un fondo directamente administrado por la Jefatura de Gobierno.

En 2018, se aprobó el Decreto Ley n. 119/2018, que redujo las deudas fiscales en Italia para privados, particulares y empresas



Esta norma introdujo medidas significativas en el ámbito de la amnistía fiscal, conocida como "Rottamazione-ter".

Las fases anteriores, como "Rottamazione-bis" (DL 148/2017), y la original "Rottamazione", han tenido objetivos similares, pero han abordado deudas acumuladas en momentos distintos.

Estas disposiciones permitieron la extinción de deudas registradas en el período desde el 1 de enero de 2000 hasta el 31 de diciembre de 2017 ante la Agencia Tributaria-Recaudación, mediante el pago de las sumas adeudadas, excluyendo multas e intereses de demora. La fecha límite para la presentación de la declaración de adhesión fue el 30 de abril de 2019.

Es relevante destacar que ciertos tipos de deudas, como las relacionadas con la recuperación de ayudas estatales consideradas ilegales por la Unión Europea, títulos de crédito derivados de condenas del Tribunal de Cuentas y sanciones penales, no estuvieron incluidos en los beneficios de esta amnistía.

Además, el decreto permitió el acceso automático a los beneficios de la "Rottamazione-ter" para ciertas deudas ya sujetas a la "Rottamazione-bis" (DL 148/2017), siempre que las cuotas del plan de definición facilitada vencidas en julio/septiembre/octubre de 2018 se hubieran regularizado antes del 7 de diciembre de 2018.

También se otorgó acceso automático a aquellos que ya se beneficiaron de una "Rottamazione" anterior y residían en municipios afectados por eventos sísmicos en 2016 y 2017.

En 2022, el Gobierno de Italia impulsa una ley de amnistía fiscal, respaldada en el Senado. Se trata de la 25/2022 y permitía la readmisión a los beneficios de la



"Definición Facilitada" para los contribuyentes que caducaran por impago, retraso o pago insuficiente, antes del 9 de diciembre de 2021, de las cuotas vencidas en los años 2020 y 2021.

No obstante, es pertinente mencionar que Giorgia Meloni, la actual primera ministra de Italia, tiene como objetivo reducir la presión fiscal a través de una reforma "equitativa" del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), basada en los tipos de familia, y extender un impuesto plano a autónomos que facturen hasta 100.000 euros anuales.

Además, pretende implementar una tregua fiscal para permitir a ciudadanos y empresas, en particular a las pymes, regularizar su situación con el Fisco.

Paralelamente, en materia laboral se dieron las siguientes reformas:

Reforma laboral de Monti (2011): Esta reforma buscaba facilitar el despido de trabajadores cuando empeoran las condiciones para las empresas y presionar a los trabajadores a contratar más trabajadores

Reforma laboral de Renzi (2014): El primer ministro Matteo Renzi presentó en septiembre de 2014 una reforma laboral que incluía cambios en la contratación indefinida, como una indemnización por despido menos costosa y una reducción en el número de contratos laborales existentes. También se buscaba desarrollar políticas activas de empleo más efectivas

Esta reforma laboral aprobada, en diciembre de 2014, suponía un importante cambio para el mercado laboral italiano. Entre sus objetivos se encontraban la reducción de la carga impositiva a determinados sueldos y el reemplazo de un subsidio de desempleo conocido como reddito di cittadinanza (renta de ciudadanía)



En mayo de 2023, el gobierno de Giorgia Meloni aprobó un decreto que incluía medidas laborales, como la reducción de la carga impositiva a determinados sueldos y el reemplazo de un subsidio de desempleo conocido como reddito di cittadinanza (renta de ciudadanía).

En cuanto a INDONESIA podemos mencionar que esta nación del sudeste asiático implementó en 2016 un programa de amnistía fiscal que tenía como objetivo recuperar los activos en poder de los indonesios en el extranjero.

El programa ofreció sanciones reducidas y la posibilidad de inmunidad del enjuiciamiento para los que participaron y tuvo éxito en generar ingresos, ya que según datos oficiales 247.918 contribuyentes participaron en el programa, declarando activos por valor de 594,82 billones de rupias, lo que equivale a alrededor de 40.000 millones de dólares.

La medida también permitió la repatriación de activos, con más de 11 mil millones de dólares en activos repatriados contra los 12.4 mil millones de USD que esperaba el Gobierno

El programa requería la plena divulgación de activos por parte del contribuyente, y aquellos que subdeclararon o no declararan activos estarían sujetos a impuestos sobre la renta ya un recargo del 200% sobre el impuesto adeudado.

Esta medida tuvo un impacto significativo en la economía del país. Sobre todo en la confianza económica ya que mostró el compromiso del gobierno con la recaudación de impuestos y la reducción de la evasión fiscal.





En cuanto a las reformas laborales no se dieron en forma simultánea, sino que, Indonesia puso en vigencia la "Ley de Creación de Empleo" mediante un decreto de emergencia llevado a cabo en abril del 2023.

Fue publicada por el presidente indonesio Joko Widodo en supuesta respuesta al impacto económico de la pandemia, con la intención de estimular el crecimiento económico y crear empleos al facilitar que las empresas inviertan y operen en el país.

La ley incluye disposiciones que afectan la jornada laboral, la indemnización por despido, el trabajo por contrato, la subcontratación y la capacidad de los sindicatos para sindicalizar a los trabajadores y hacer huelga. Esto, obviamente, no fue bien recibido por el arco sindical de Indonesia.

En cuanto a nuestro país, un antecedente que podemos citar es la Ley de Sinceramiento Fiscal y Reparación Histórica a los Jubilados -"exteriorización de capitales" en la jerga de los contadores y economistas- permitía que se incorporen en el circuito formal de la economía todos los bienes que no fueron declarados, sin la obligación de informarle a la AFIP el origen de los fondos utilizados para adquirir esos bienes, excluidos los originados en operaciones de lavado de dinero, narcotráfico y hechos terroristas.

Tanto particulares como personas jurídicas tenían la posibilidad de acogerse al Régimen de Sinceramiento Fiscal. De ahí que los bancos locales fueron recopilando información financiera de no residentes, desde el 1 de enero de 2016, con saldos mayores a USD 100.000, porque comenzaron a intercambiarse esos datos a partir de 2017 con más de 100 países.

Las personas, y también las Sociedades, podían blanquear todos los bienes existentes en el patrimonio hasta que se promulgue la ley. Incluso, se podía blanquear los bienes que se encuentren a nombre del cónyuge, familiares directos o terceros,



pero en estos casos los bienes deberán registrarse luego con el nombre de la persona que ingresó al blanqueo.

En ese sentido, incluía toda tenencia de moneda nacional o extranjera e inmuebles, demás bienes en el país y en el exterior, acciones, participaciones societarias en empresas, derechos como beneficiarios de fideicomisos, cuotas partes de fondos comunes de inversión, ADRs de empresas argentinas que coticen en el exterior, bonos, Obligaciones Negociables y otros instrumentos financieros. También bienes muebles e inmuebles; acciones; bienes de cambio; créditos y aportes de capital, y demás bienes, como por ejemplo objetos de arte, los pasivos no identificados y las mercaderías no declaradas.

Sin embargo, no se podía blanquear moneda y/o títulos valores en el exterior depositados en jurisdicciones o países de Alto Riesgo o No Cooperantes, identificados por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

En la actualidad estos países son Corea del Norte e Irán. Resulta conveniente no confundir el concepto de países de Alto Riesgo o No Cooperantes con jurisdicciones de baja tributación u offshore porque no tienen nada que ver unos con otros.

El costo para los bienes inmuebles ubicados en el país o en el exterior era un 5% sobre su valor de venta. Los bienes (incluidos inmuebles) que sumados no superaran los US\$305.000 no pagarían nada.

Al año siguiente, el día 4/4/2017, mediante la WEB oficial Argentina.Gob.ar, el Ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne, y el titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Alberto Abad, presentaron hoy el resultado final del Régimen de Sinceramiento Fiscal: 116.800 millones de dólares.



Actualmente, el Gobierno de Javier Milei espera llevar a cabo un nuevo sistema de blanqueo de capitales.

En Grecia el Gobierno griego ofreció una amnistía fiscal a aquellos que declararan depósitos en el extranjero que hasta ese momento no habían sido revelados al fisco.

Esta se planteó que aquellos que declararan depósitos en el extranjero no revelados hasta ese momento al fisco griego podrían acogerse a esta medida, pagando un impuesto de entre el 15% y el 20% sobre los fondos declarados, y quedando exentos de sanciones y multas.

En caso de no acogerse voluntariamente a esta medida y ser descubiertos, se les aplicará un gravamen del 46% y una multa.

El objetivo de esta amnistía fiscal era aliviar en parte las necesidades de liquidez del país, así como obtener información sobre los depósitos de ciudadanos griegos en el extranjero a través de acuerdos de intercambio de información con otros países, como Suiza.

Sin embargo, solo los pequeños contribuyentes han sido los verdaderos protagonistas y solo se ha conseguido recaudar 147,03 millones de euros en la semana de gracia para evasores fiscales.

Un total de 151.124 personas físicas y jurídicas se han acogido a este tiempo de gracia de solo ocho días de duración. En conjunto, se han regularizado un total de 247.173 deudas pendientes con el Estado.

De estas, la gran mayoría no alcanzaron siquiera un centenar de euros.

Alrededor de 35.000 contribuyentes saldaron deudas con un importe de 50 euros o inferior, mientras que otros 23.000 solucionaron sus cuentas pendientes con importes que no alcanzaron los 100 euros.

En el lado opuesto, solo seis personas abonaron importes superiores al millón de euros. Nueve abonaron entre 300.000 euros y un millón. La suma asciende a 54 en el caso de los que engrosaron las arcas del estado con entre 100.000 y 300.000 euros.

En el ámbito laboral se dio la aprobación de la Ley 5053/2023 que introdujo nuevas medidas laborales en el país. La reforma de la ley de trabajo recoge que las empresas de funcionamiento continuo con un sistema de trabajo semanal de cinco días en turnos alternos podrán llamar a sus trabajadores de forma excepcional un sexto día con las siguientes condiciones:

- El empleado debe registrar las horas laborales del sexto día de trabajo en el sistema de información “ERGANI II” antes de incorporarse al servicio.

- El sexto día de trabajo será remunerado con un incremento del 40% respecto a un día ordinario.

- La jornada de trabajo adicional (el sexto día) no podrá exceder las ocho horas y no se permite la realización de horas extras.

- La norma está sujeta a los límites de horas de trabajo semanales de los empleados, así como a las medidas de seguridad y salud.

La reforma laboral permite que los trabajadores tengan voluntariamente un segundo empleo de hasta 5 horas diarias.



Es decir, que quienes ya cuenten con una actividad de 8 horas, podrán llegar a trabajar hasta 13 horas diarias.

Establece, además, que el tiempo mínimo de descanso obligatorio para los trabajadores es de 11 horas al día, por lo que una persona que trabaja para dos empleadores diferentes no puede trabajar más de 13 horas en un mismo día.

Por otra parte, se regula un nuevo contrato de guardia, también conocido como “contrato de cero horas”, el cual no tiene un horario fijo, sino que el trabajador acudirá cuando el empleador lo necesite, dentro de los días y horarios establecidos y siempre que al empleado se le avise por escrito y con una antelación de al menos 24 horas.

Por último, esta reforma fija también la prohibición de que en caso de huelga haya presencia de piquetes y que estos ocupen los lugares de trabajo dificultando el acceso o labor del empleado que no participe en manifestaciones. La infracción de esta norma contempla sanciones que van desde multas a penas de prisión de, al menos, seis meses.

Según el Gobierno, la reforma busca fomentar el crecimiento y la inversión, permitiendo que el trabajo se ajuste a las necesidades del mercado

En España por su parte la amnistía fiscal de 2012, anulada en junio de 2017 por el Tribunal Constitucional, supuso unos ingresos para las arcas públicas de 1.192 millones de euros -muy por debajo de los 2.500 millones inicialmente previstos-, pero permitió aflorar más de 40.000 millones en bienes y derechos que no estaban declarados.

El plan extraordinario de regularización fiscal aprobado mediante decreto ley en el 2012 se sustentó en una Declaración Tributaria Especial (DTE) que permitió a los



evasores normalizar su situación ante la Hacienda pública pagando solo el 10 % del capital declarado, aunque el tipo efectivamente pagado fue más bajo.

El proceso duró de abril a noviembre y fue en el último mes cuando se presentaron la mayoría de las declaraciones, que en total ascendieron a 31.529, con un importe medio a pagar de 37.800 euros.

El 98 % (30.871 declaraciones) corresponden a personas físicas y el 2 % (658) a personas jurídicas.

La medida acompañó a los presupuestos generales del Estado del 2012, los primeros presentados por el Gobierno de Mariano Rajoy, que supusieron un ajuste cercano a 30.000 millones de euros.

El entonces ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, justificó la medida en la necesidad de hacer un esfuerzo mayor en la lucha contra el fraude y destacó que a diferencia de otros procesos similares llevados a cabo en el pasado, la regularización no había sido opaca, dado que estaban identificados los contribuyentes.

En virtud del principio de seguridad jurídica, la sentencia del 2017 Constitucional no afectó a las regularizaciones que se hicieron en el 2012, aunque Hacienda siguió de cerca a las eventuales implicaciones que pueda tener.

En este contexto, lo que se ofreció a los beneficiarios fue tributar únicamente el 10% de lo declarado, una rebaja considerable del tipo impositivo aplicable en estos casos y resultó ser mucho más barato.

En vez de gravarse el 10% del total del patrimonio aflorado, como se preveía en un principio, se permitió a los beneficiarios tributar el 10% de los intereses recabados en los ejercicios fiscales afectados por la amnistía (2008, 2009 y 2010). Por esta razón,

se calcula que los amnistiados acabaron pagando una media del 3% de la cantidad regularizada.

Por otra parte, el último retoque en el plano laboral se dio con el Real Decreto Ley 32/2021 del 28 de diciembre de 2021 (para su ejecución a partir del 2022). Esta reforma trató de anular las reformas del Partido Popular que se dieron a partir del año 2012 que en general supusieron un aumento del empleo durante varios años consecutivos.

Principales medidas:

-Negociación colectiva: La norma recupera la ultraactividad con carácter indefinido. Las condiciones establecidas en un convenio colectivo seguirán en vigor después de que finalice su vigencia expresa.

Se deroga la prevalencia salarial del convenio de empresa sobre otros convenios. Yolanda Díaz ha señalado que sólo podría aplicarse en el caso de que la empresa contratista o subcontratista tuviera un convenio propio que mejorase las condiciones del sector.

El contrato ordinario pasa a ser el contrato indefinido: La vicepresidenta ha subrayado que el contrato ordinario en España es el contrato indefinido, y desaparece el contrato por obra o servicio: "Vamos a un único contrato temporal en el recuperamos la causalidad, que tiene que estar profundamente motivada y restringida".

Díaz ha explicado que solo existe un contrato de duración determinada, que podrá celebrarse por circunstancias de la producción o por sustitución de la persona trabajadora.



Por otra parte, la vicepresidenta ha resaltado que, si las empresas realizan algún tipo de irregularidad contractual con el trabajador, este pasará a formar parte fija de la plantilla. Además, las sanciones y las infracciones empresariales se individualizan y serán de hasta un máximo de 10.000 euros por cada trabajador afectado.

Contratos de la construcción y fijos-discontinuos: En el sector de la construcción los contratos por obra pasan a ser indefinidos. La empresa, una vez finalizada la obra, deberá recolocar a sus trabajadores en otra u ofrecerles formación o recualificación.

El Gobierno de Sanchez ha señalado que los contratos fijos-discontinuos tienen los mismos derechos de protección social que el resto de los contratos.

Los contratos de formación presentan dos modalidades: formación en alternancia y obtención de la práctica profesional.

Los primeros pueden concertarse con personas de cualquier edad, salvo en el caso del Catálogo de Cualificaciones Profesionales, con límite de hasta 30 años, y con una duración máxima de dos años. La retribución se adaptará al convenio y no podrá ser inferior al 60% el primer año, y del 75% del segundo año, y nunca será menor al Salario Mínimo Interprofesional proporcional a la jornada.

Los contratos para la obtención de la práctica profesional podrán celebrarse hasta tres años después de obtenida la certificación y tendrán una duración de entre seis meses y un año.

El objetivo principal de la reforma laboral fue adaptar el mercado laboral español a las demandas de la Unión Europea, garantizando la transformación del mismo hacia un modelo de relaciones laborales más justo y eficaz, poniendo límites a la precariedad ya la destrucción sistemática de empleo. Sin embargo, los números no han acompañado ese objetivo.



Esta reforma buscaba reducir la temporalidad laboral, mejorar la estabilidad en el empleo, aumentar las sanciones por contratos temporales que son fraude de ley, mejorar la empleabilidad de los trabajadores y potenciar la flexibilidad empresarial, pero España ha comenzado a ver un formidable éxodo de empresas hacia otras regiones de la Unión Europea y países vecinos a ella.

En Brasil, con el objetivo de enfrentar la crisis económica puso en funcionamiento un programa para recuperar activos del exterior y otra para regularizar problemas impositivos.

El primero, el Programa de Regularización de Activos en el Exterior (RERCT), se utilizó para blanquear fondos de origen lícito para fines tributarios, por lo que quienes se inscribieron evitaron quedar expuestos a ser acusados por delitos de evasión o lavado de dinero, entre otros.

El plazo para inscribirse y aprovechar los beneficios ofrecidos recibió 25.114 inscripciones entre personas físicas -la mayoría- y empresas.

En total, recaudó 50.900 millones de reales (16.000 millones de dólares al cambio actual) en impuestos y multas en el marco de un programa de regularización de activos no declarados en el extranjero.

Esto representó al 30% del total declarado de 169.900 millones de reales, un 15% en concepto de tributo a la renta y otro 15% por multas.

Por otra parte, la Ley 13.496/2017 estableció el Programa Especial de Regularización de Impuestos (PERT) en la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil y en la Procuraduría General del Tesoro Nacional.

El Programa buscaba beneficiar a personas físicas y jurídicas de derecho público o privado, incluidas aquellas en recuperación judicial y aquellas sujetas al Régimen Especial Impositivo (RET) establecido por la Ley 10.931/2004 y cubre deudas de naturaleza tributaria y también deudas no tributarias, vencidas hasta el 30 de abril de 2017, incluidas aquellas sujetas a cuotas anteriores que se encontraban terminadas o activas, en discusión administrativa o judicial, o que hay surgido de un comunicado oficial realizado con posterioridad a la publicación de esta Ley, siempre que la solicitud se formule dentro de un plazo de hasta el 31 de octubre de 2017.

En ese sentido, el PERT podía liquidar las deudas cubiertas por la ley eligiendo uno de los siguientes métodos:

I – pago en especie de al menos el 20% (veinte por ciento) del valor de la deuda consolidada, sin descuentos, en hasta cinco cuotas mensuales sucesivas, con vencimiento de agosto a diciembre de 2017, y liquidación del resto con utilización del impuesto créditos por pérdida y base de cálculo negativa de la Contribución Social sobre el Beneficio Neto (CSLL) u otros créditos propios relacionados con impuestos administrados por la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, con la posibilidad de pago en especie del saldo remanente en hasta sesenta cuotas adicionales, adeudadas desde el mes siguiente al pago total;

II – pago de la deuda consolidada en hasta ciento veinte cuotas mensuales sucesivas, calculadas de manera que se observen los siguientes porcentajes mínimos, aplicados al valor de la deuda consolidada:

- a) de la primera a la duodécima cuota – 0,4%
- b) de la decimotercera a la vigésima cuarta cuota – 0,5%
- c) del vigésimo quinto al trigésimo sexto tramo – 0,6%

d) a partir de la trigésima séptima cuota – porcentaje correspondiente al saldo remanente, hasta en ochenta y cuatro cuotas mensuales sucesivas;

III – pago en especie de al menos el 20% (veinte por ciento) del valor de la deuda consolidada, sin descuentos, en hasta cinco cuotas mensuales sucesivas, con vencimiento de agosto a diciembre de 2017, y el resto:

a) pagado en su totalidad en enero de 2018, en una sola cuota, con una reducción del 90% (noventa por ciento) de los intereses de demora y del 70% (setenta por ciento) de las multas moratorias, de oficio o aisladas; o

b) dividida en hasta ciento cuarenta y cinco cuotas mensuales y sucesivas, con vencimiento a partir de enero de 2018, con una reducción del 80% (ochenta por ciento) de los intereses de demora y del 50% (cincuenta por ciento) de las multas por mora, oficiales o aislado; o

c) dividido en hasta ciento setenta y cinco cuotas mensuales y sucesivas, con vencimiento a partir de enero de 2018, con una reducción del 50% (cincuenta por ciento) de los intereses de demora y del 25% (veinticinco por ciento) de las multas por mora, de oficio o aislada, y cada cuota se calculará sobre el valor correspondiente al 1% (uno por ciento) de los ingresos brutos de la persona jurídica, referido al mes inmediato anterior al de pago, y no podrá ser inferior a ciento setenta- quintas partes del total de la deuda consolidada;

IV – pago en especie de al menos el 24% (veinticuatro por ciento) de la deuda consolidada en veinticuatro cuotas mensuales sucesivas y liquidación del resto utilizando créditos por pérdidas fiscales y base de cálculo negativa del CSLL u otros créditos propios relativos a impuestos administrados por el Servicio de Ingresos Federales de Brasil.



Para deudas en el ámbito de la Procuraduría del Tesoro Nacional, también se ejecutó el beneficio de una reducción del 100% en los gastos legales, incluidos los honorarios legales.

Finalmente, el valor mínimo de cada cuota mensual de cuotas no puede ser inferior a R\$ 200,00 cuando el deudor es una persona física y R\$ 1.000,00 cuando el deudor es una persona jurídica que no opta por el Simples Nacional.

Si bien el sistema se puso en marcha en octubre de 2017, tuvo su última oportunidad en 2023.

Estos programas se dieron con un Brasil ante una honda recesión económica iniciada en el segundo trimestre del 2015, año que terminó con una contracción de 3,8%, y un retroceso 3% para 2016.

El cuadro se completa con una deuda bruta del 70,7% del PIB, proyectada para alcanzar el 80% en 2017, una tasa de desempleo del 11,8%, cerca de su máximo histórico, y una inflación de 8,48% en la medición a doce meses.

En términos laborales, se destaca la reforma laboral brasileña aprobada en 2017. Algunos de los puntos clave de la reforma incluyen:

-Negociaciones directas: La reforma permitió que los trabajadores negociaran directamente con las empresas, lo que puso en riesgo los derechos laborales garantizados por la ley

-Reducción de garantías laborales: La reforma eliminó garantías laborales para reducir el costo de contratación de empleados para los empresarios, lo que generó controversia y críticas



-Creación de modalidades de empleo: La reforma introdujo nuevas modalidades de empleo, como el trabajo intermitente y el teletrabajo, lo que aumentó la flexibilidad laboral.

El resultado de estas reformas fue una amplia creación de empleos formales, de forma inédita en Brasil.

Sin embargo, el presidente Bolsonaro que iba por su reelección cayó por ajustado margen frente al electo Luiz Inácio Lula da Silva que prometió revisar la reforma laboral y construir una nueva legislación laboral que garantice derechos mínimos y salarios dignos.

Se encuentra en este proceso, pero la hermana nación brasileña, pasó del crecimiento sostenido a duros pronósticos de entrada en recesión en función del cambio de política económica y fiscal.

Por su parte, Colombia en 2017 se introdujo el programa "Paz, Región y Formalización", que contenía un apartado sobre amnistía fiscal.

Mediante la sentencia C-551/15, de 26 de agosto de 2015, la Corte Constitucional declaró que los artículos 35 a 39 de la Ley 1739 de 2014 configuran una medida legítima desde la perspectiva constitucional.

Los artículos mencionados hacen referencia al impuesto complementario de normalización tributaria en Colombia, por el cual los residentes fiscales colombianos pueden regularizar en los siguientes dos años su situación tributaria declarando los activos en el extranjero que hubieran sido omitidos en declaraciones de impuestos nacionales, y los pasivos inexistentes.



La sentencia establece una nueva obligación tributaria a cumplir por todos los contribuyentes que se encuentran dentro del ámbito del nuevo impuesto.

Siendo sujetos pasivos del nuevo impuesto los residentes en Colombia contribuyentes del impuesto sobre la riqueza y los declarantes de este impuesto que posean activos omitidos y pasivos inexistentes (pasivos declarados con el único fin de minorar la carga tributaria) a primeros de enero de 2015, 2016 y 2017 excluyendo a aquellas personas que hayan sido objeto de investigación por la hacienda colombiana, y aquellos activos que procedan de actividades ilícitas.

Según el comunicado de la Corte Constitucional colombiana, la tarifa del impuesto complementario de normalización será la siguiente:

2015: 10%

2016: 11,5%

2017: 13%

A partir del año en que sean declarados los activos no deberán ser declarados de nuevo en el impuesto complementario de normalización tributaria, pero se integrarán en el patrimonio del contribuyente para todos los efectos fiscales.

En ese sentido, ha llevado a los contribuyentes a declarar hasta ahora 20,9 billones de pesos colombianos o \$7.200 millones de dólares en activos previamente no divulgados.

Entre el inicio del programa en enero de 2015 y el 10 de noviembre de este año, más de 15.700 contribuyentes revelaron activos que habían mantenido ocultos a las



autoridades y admitieron haber reportado deudas inexistentes, según un comunicado emitido el lunes por el Ministerio de Hacienda de Colombia.

En términos de activos internacionales, este año los colombianos revelaron que tienen un total de 192 billones de pesos (\$65.500 millones) acumulados en el exterior.

Esta cifra incluye activos que las autoridades colombianas sabían que existían y otros que se divulgaron, dijo Cecilia Rico, directora de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la agencia local de impuestos y aduanas.

Por otra parte, en materia laboral, luego de las reformas de 1945 y 2002 se ha radicado en marzo de 2023 un nuevo proyecto de ley de reforma laboral.

La misma está vigente y en proceso de discusión en el Congreso de Colombia, con el objetivo de "garantizar y mejorar los derechos de los trabajadores colombianos, promoviendo el trabajo decente y la estabilidad laboral".

Algunos puntos clave:

-A los trabajadores oficiales se les aplicará el Código Sustantivo del Trabajo (CST), en lo relacionado con el régimen de contratación laboral y terminación de los contratos de trabajo. Las relaciones de derecho colectivo tanto en el sector público como privado, salvo el derecho de negociación colectiva, serán reguladas por el Código Sustantivo del Trabajo.

-Contrato a término indefinido: sería la regla general en materia de contratación laboral. Se establece un preaviso de treinta (30) días calendario por parte del trabajador para dar por terminado el contrato a término indefinido. Sin embargo, no se establece una consecuencia jurídica ante el incumplimiento del mismo.

-Contrato a término fijo: tendrá un carácter excepcional y estará supeditado a cubrir una necesidad temporal del empleador. No puede ser celebrado para atender necesidades permanentes del empleador, se reduce su duración máxima de tres (3) a dos (2) años, incluyendo las prórrogas y, de exceder este término, el contrato se entenderá celebrado a término indefinido.

Se introduce la obligación de especificar por escrito la necesidad temporal que se pretende atender y su conexión con la duración que se establezca. De lo contrario, el contrato se entenderá a término indefinido.

Se elimina el límite de tres (3) prórrogas sucesivas en los contratos por un término inferior a un año. Ahora las partes lo podrán prorrogar por el número de veces que estimen conveniente.

-Contrato por obra o labor: se introduce la obligación de celebrarlo por escrito so pena de que se entienda pactado a término indefinido.

-Contrato de aprendizaje: cambia su naturaleza y pasa a ser considerado como un contrato de trabajo a término fijo, regido por las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo.

-Terminación con justa causa: Condiciona el uso de la causal sexta para terminar el contrato de trabajo con justa causa por parte del empleador, a que la violación grave de las obligaciones o prohibiciones especiales por parte del trabajador responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

-Condiciona el uso de la causal octava para terminar el contrato de trabajo con justa causa por parte del trabajador, a que la violación grave de las obligaciones o prohibiciones especiales por parte del trabajador responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.





-Se introduce la obligación de dar cumplimiento a una diligencia de descargos previo a cualquier despido con justa causa, so pena de que el despido se entienda ineficaz.

-Estabilidad laboral reforzada y fueros: para terminar el contrato de trabajo de una persona con fuero de salud, trabajador en situación de discapacidad, trabajadora en embarazo y lactancia o prepensionados, es necesario solicitar autorización del inspector del trabajo.

-No existirá obligación de obtener la anterior autorización si en el contrato de trabajo se indicó que el trabajador gozaba de una especial condición de estabilidad laboral reforzada.

-Indemnización por despido sin justa causa: en el caso de los contratos a término fijo y por obra o labor, la indemnización mínima pasa de 15 a 45 días de salario.

-En los contratos a término indefinido, se elimina la diferenciación entre los trabajadores que ganan salario superior e inferior a 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes y se unifican las reglas para todos los trabajadores.

-En los contratos a término indefinido la indemnización pasa a ser de 45 días de salario por el primer año de servicios y 45 días adicionales sobre los 45 iniciales por cada año subsiguiente al primero.

-Se modifican las reglas aplicables a la indemnización por falta de pago del artículo 65 del CST. Ahora, la indemnización será equivalente a un (1) día de salario por cada día de retraso hasta el momento en que se verifique el pago por parte del empleador y se elimine el límite de 24 meses.



-En caso de que el trabajador alegue haber sido despedido por cualquier situación de discriminación, el empleador tendrá la carga de probar que ello obedeció a razones objetivas o no discriminatorias; en caso contrario, el despido se tendrá por ineficaz y el trabajador tendrá derecho al reintegro sin solución de continuidad, o a la indemnización.

-Contratistas y subcontratistas: se introduce el requisito de que los contratistas y subcontratistas tengan su propia organización empresarial y especialización productiva, so pena de ser considerados simples intermediarios.

-Obligación de la empresa principal / usuaria de extender los derechos salariales y prestacionales a los trabajadores de sus contratistas o subcontratistas, especialmente en materia de aplicación de las convenciones colectivas, cuando contrate servicios relacionados con su actividad principal.

-Responsabilidad solidaria del usuario contratante frente a todas las obligaciones salariales, prestacionales y relativas al sistema de seguridad social respecto de los trabajadores, contratistas y subcontratistas con quienes genere un vínculo contractual.

-Empresas de servicios temporales: se prohíbe la celebración de contratos con empresas de servicios temporales para atender necesidades permanentes de la empresa usuaria.

-Se prohíbe a las empresas usuarias prorrogar el contrato comercial con la empresa de servicios temporales o suscribir uno nuevo con la misma o una empresa diferente.

Si el trabajador en misión es despedido y prueba que la empresa usuaria era su verdadero empleador, podrá solicitar el reintegro en la empresa usuaria.



-Se modifica la jornada laboral. La jornada diurna pasa a ser de 6:00 a.m. a 6:00 p.m. y la nocturna de 6:00 p.m. a 6:00 a.m.

-Se aumenta el recargo dominical y festivo al 100% sobre el salario ordinario del trabajador.

-Se introduce una definición legal de calamidad doméstica.

-Se incluyen dos nuevas licencias obligatorias: i) Licencia para atender citas médicas programadas o de urgencia, incluidas citas para atender ciclos menstruales incapacitantes y otros relacionados y; ii) Licencia para asistir a obligaciones escolares en calidad de acudiente de hijos o menos miembros de grupo familiar.

-La licencia de paternidad se ampliará progresivamente a 12 semanas (tres meses).

-Trabajo en plataformas digitales: se define y regula el trabajo que se realiza a través de plataformas digitales.

-Los trabajadores de empresas de plataformas digitales tecnológicas, de reparto o entrega, deben ser vinculados mediante contrato de trabajo, pero sin que sea posible pactar cláusula de exclusividad.

-Las empresas de plataformas digitales tecnológicas, de reparto o entrega, deberán afiliar a sus trabajadores al Sistema de Seguridad Social en calidad de dependientes

-Trabajo agropecuario: se establece la presunción de contrato agropecuario cuando la persona trabajadora desarrolle actividades agropecuarias propias de la cadena de producción primaria.



-Existirá contrato a término indefinido cuando las actividades agropecuarias se realicen por un término superior a 27 semanas continuas para un mismo empleador. Se crea la modalidad de “jornal agropecuario”, el cual además de compensar el trabajo ordinario, retribuye a la totalidad de las prestaciones sociales y beneficios legales que tenga derecho el trabajador.

-El valor no podrá ser inferior a un salario mínimo diario más el 30% de factor prestacional más un 4% por concepto de subsidio familiar, el cual será pagado directamente al trabajador agropecuario.

-Los trabajadores agropecuarios deberán ser afiliados al Sistema de Seguridad Social como dependientes en la modalidad de tiempo parcial. Sin embargo, la base de cotización para los aportes al sistema no incluirá el valor del factor prestacional ni el subsidio familiar.

-El empleador, en este tipo de contrato, no se encuentra obligado al pago a través de la PILA (Planilla Integrada de Liquidación de Aportes) al SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje). No se dice nada respecto al ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar).

Trabajadores migrantes y deportistas: no se podrá eximir el empleador del cumplimiento de sus obligaciones laborales con ocasión a la contratación de un extranjero sin su situación migratoria definida. No obstante, suscrito el contrato de trabajo el empleador deberá regularizar la situación migratoria del extranjero.

-Los deportistas profesionales, nacionales o extranjeros, deberán ser vinculados mediante contrato de trabajo con sus clubes profesionales y afiliados al Sistema de Seguridad Social.



-Trabajo doméstico: los trabajadores de servicio doméstico deberán vincularse mediante contrato de trabajo escrito, el cual deberá ser depositado ante el Ministerio de Trabajo para su seguimiento.

-Se establece la obligación de reajustar el salario de los trabajadores que devenguen hasta 2 (dos) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en un porcentaje por lo menos igual al del IPC (Índice de Precios al Consumidor) causado al 31 de diciembre del año anterior.

-El empleador no podrá impedir la prestación de los servicios, no obstante pague el salario, salvo que exista una causa que así lo justifique.

La prescripción de las acciones para reclamar derechos laborales aumenta de 3 a 5 años.

-Se declaran imprescriptibles las acciones para reclamar el derecho al pago de cotizaciones y prestaciones de la seguridad social. No es claro si las autoridades laborales y de la seguridad social pueden ejercer las acciones administrativas en cualquier tiempo.

-El empleador deberá implementar las medidas y ajustes necesarios para garantizar que el trabajador discapacitado pueda acceder y mantener su trabajo.

-Se introduce la obligación de tener en cuenta factores de evaluación objetiva de cada empleo al momento de determinar el salario y demás beneficios.

-Derecho colectivo: Aplica a todos los trabajadores independientemente de su situación contractual o cuando estén en relación de dependencia.

-El derecho de negociación colectiva para los trabajadores del sector público será regulado en norma especial.



- Asociación sindical: inclusión de nuevas conductas antisindicales.
  
- Negociación colectiva: se redefine el concepto de convención colectiva, como aquella que se celebra entre el empleador o varios de estos y una o varias organizaciones de trabajadores.
  
- Se redefinen los niveles de negociación colectiva y el alcance de dichas negociaciones.
  
- Los trabajadores vinculados a empresas de servicios temporales y similares, tienen derecho de negociación colectiva incluso frente a las empresas beneficiarias de sus servicios.
  
- Se extiende el alcance de la convención colectiva cuando el sindicato agrupe a más de la 1/5 parte de los trabajadores de la empresa.
  
- Se establece legalmente la obligación de los trabajadores beneficiarios de una convención colectiva no obstante no estar afiliados al sindicato, de pagar la cuota sindical.
  
- Se establece la unidad negociadora a nivel del pliego y representatividad de las partes.
  
- Prohibición de pactos colectivos dirigidos a fijar las condiciones de trabajo y empleo.
  
- Los pactos colectivos que se encuentren vigentes al momento de entrada en vigencia de la reforma laboral serán válidos, pero no podrán prorrogarse finalizado su plazo.
  
- Prohibición de los contratos colectivos.

-Huelga: se redefine el derecho de huelga y se indica que el Estado lo garantizará incluso para personas no sindicalizadas. Además de indicar que se podrán celebrar huelgas parciales sin definir las.

-Se contempla el ejercicio del derecho de huelga en empresas o entidades que presten servicios públicos esenciales. En todos los casos deberán cumplir con los requisitos establecidos en la ley laboral para la declaratoria de la huelga.

-Se regulan las reglas de mayorías para la aprobación de la huelga.

-Una vez cerrada la etapa de arreglo directo se deberá realizar la votación sobre para declaratoria de huelga en un periodo de 20 días, tomada la decisión de realizar una huelga se le deberá dar al empleador un preaviso de 2 días. No obstante, si la huelga fuere imputable al empleador o cuando esté dirigida a preservar la seguridad e integridad de los trabajadores, esta podrá iniciarse sin el mencionado preaviso.

-Se establece que mientras los trabajadores que aprobaron la huelga persistan en mantenerla, las autoridades no patrocinan ni autorizará el ingreso al establecimiento de la empresa a ningún trabajador, incluyendo los no huelguistas.

-Se elimina el término de 60 días de duración máxima de la huelga, la cual podrá mantenerse hasta que los huelguistas lo estimen pertinente y sin la obligación de convocar a un tribunal de arbitramento por ningún ente involucrado.

-Se reducen las causales de ilegalidad de la huelga a tres (3) escenarios, el empleador queda sin la posibilidad de despedir a los trabajadores que hayan declarado legalmente la misma y se eliminan las sanciones que puede ejercer el empleador contra los responsables de una huelga ilegal.



-Queda a la libre decisión de las organizaciones de trabajadores someter la resolución de un conflicto colectivo a un tribunal de arbitramento.

-Se suprime el contrato sindical.

Esta ambiciosa reforma, por razones de dificultad política del Presidente Petro, terminó sin tratamiento formal en el parlamento colombiano por lo que el gobierno se vio obligado a presentar un nuevo texto, lo que hizo en noviembre del año pasado, pero por lo que se ha visto en estos días, tampoco tendría un tratamiento favorable.

Por su parte en Perú en el año 2016, el Gobierno lanzó un programa de amnistía fiscal llamado "Declaración de Bienes y Rentas No Declarados" que recién entró en vigencia en enero de 2017.

Esto permitía a los contribuyentes domiciliados declarar sus rentas dentro y fuera del país no declaradas y generadas hasta el 31 de diciembre de 2015, previo pago de un impuesto sustitutorio.

Dicho régimen fue temporal y sustitutorio del Impuesto a la Renta (IR), y tiene las siguientes características:

-Comprendió a quienes declaren y/o repatrien e inviertan en el Perú las rentas no declaradas y generadas hasta el 31-12-2015.

- Con tasa de 10% para quienes declaren y de 7% para quienes repatrien dinero y lo inviertan en el país.

-Fue de aprobación automática presentando una declaración jurada con la información pertinente y pagando el impuesto sustitutorio.



-Dio por cumplidas las obligaciones tributarias del Impuesto a la Renta por las rentas acogidas, sin que la SUNAT pueda determinar nuevas obligaciones, aplicar sanciones ni cobrar intereses, en la parte que se encuentre debidamente sustentada.

- No incluyó a los contribuyentes con responsabilidad penal ni exime de las normas sobre prevención y combate de los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo o crimen organizado.

-El plazo para acogerse venció el 29 de diciembre de 2017.

Las rentas locales y extranjeras gravadas conforme a la Ley del IR generadas hasta el ejercicio 2015 y que no hubieran sido declaradas ni cuyo impuesto hubiera sido objeto de retención. Asimismo, se incluyó a las rentas que podrían haberse determinado si se hubiese aplicado las normas del IR sobre incremento patrimonial no justificado.

Las personas naturales, sucesiones indivisas y sociedades conyugales que optaron por tributar como tales, que en cualquier ejercicio gravable anterior al 2016 hubieran tenido la condición de domiciliados en el país.

El objetivo fue establecer un régimen Temporal y Sustitutorio del Impuesto a la Renta para contribuyentes domiciliados para que declaren o repatrien e inviertan en el país, las rentas no declaradas de ejercicios anteriores.

Nos explayaremos más adelante dentro de este informe en particular sobre Perú por lo cual aquí sólo esbozamos estas características generales.



La reforma alemana de los "minijobs" se trata de una iniciativa que surgió en 2003 como parte de las reformas Hartz, impulsadas por el canciller alemán Gerhard Schröder.

Estos "minijobs" son empleos a tiempo parcial poco cualificados, generalmente ligados a trabajos sencillos, y estaban destinados a fomentar el empleo y reducir el desempleo, especialmente entre los trabajadores poco cualificados.

La reforma buscaba hacer más atractivo para las empresas contratar a trabajadores a tiempo parcial a través de la flexibilización de las regulaciones laborales y la reducción de costos.

Los minijobs en Alemania son empleos a tiempo parcial en general poco cualificados, generalmente ligados a trabajos domésticos, restauración y comercio minorista. Estos trabajos permiten a los empleados ganar hasta 520 euros al mes sin pagar impuestos.

Algunas características de los minijobs en Alemania incluyen:

Salario : El salario de un minijob es el mismo que el salario mínimo alemán, que en 2021 era de 9.50€ brutos por hora

Sin embargo, en algunos casos, los empleados pueden recibir más por hora laborada, como en áreas de servicios o ventas, donde un trabajador puede recibir 10 euros por hora, lo equivaldría a trabajar 45 horas al mes en promedio.

Derechos laborales: A pesar de ser trabajos a tiempo parcial, los empleados de minijobs tienen los mismos derechos laborales que los trabajadores a tiempo completo, como días de vacaciones remunerados, baja de maternidad o paternidad y tiempo previo de despido.



Sectores de actividad: Los minijobs son comunes en diversos sectores, como la hostelería, el comercio minorista, la limpieza y el cuidado de niños y personas mayores.

Flexibilidad: Los minijobs permiten a los empleados realizar 2 o más mini trabajos siempre y cuando la totalidad de los ingresos mensuales percibidos no excede un cierto límite

Contribuciones: Aunque los empleados no deben pagar impuestos sobre los ingresos de los minijobs, todavía se les exige pagar contribuciones a la seguridad social y de salud, lo que puede reducir significativamente el dinero que ganan

Estos empleos sustituyen en Alemania en las pequeñas empresas de menos de diez empleados hasta 500.000 puestos de trabajo sujetos a cotización. Así, un "minijob" adicional en una pequeña empresa sustituye de media aproximadamente medio puesto de trabajo sujeto a cotización.

En particular, en 2003 la cifra de personas con un "minijob" como ocupación principal u ocasional subió de alrededor de cuatro millones a más de seis millones en el marco de la reforma laboral durante el gobierno del socialdemócrata Gerhard Schröder que introdujo la posibilidad de desempeñar una actividad ocasional de manera adicional al empleo regular.

En 2019 más de siete millones de personas en edad laboral desempeñan un "miniempleo", mientras que, durante la crisis del coronavirus, la cifra descendió hasta alrededor de los seis millones contabilizados en junio del año pasado.

El aumento del número de personas con minijob habría sido aún mayor si no se hubiera subido la carga impositiva para este tipo de empleos, según distintos expertos.



Esta mayor carga fiscal para el empleador ha frenado el aumento de este tipo de trabajos sobre todo en pequeñas empresas con menos de diez empleados.

Alrededor del 20% de todas las empresas contaba en 2014 con trabajadores con "minijob", aunque la diferencia es considerable dependiendo del tamaño de las mismas.

Así, en 2014 casi el 40% del personal en pequeñas empresas trabajaba con un contrato de "minijob", mientras que en las grandes firmas esta cifra se reducía a una media del 10%.

En términos de blanqueo de capitales, Alemania aprobó en 2003 un proyecto de ley de amnistía fiscal para incentivar el regreso de fondos no declarados que se tuvieran en el exterior sin penalización alguna. Sin embargo, posteriormente se anunció que la implementación de la amnistía fiscal se pospondría hasta 2004

La medida incluía la introducción de un impuesto único sobre los intereses del capital, donde se retendría un 25% automáticamente por los bancos y luego se transferiría al fisco.

Su objetivo era incentivar el regreso de fondos no declarados que se tuvieran en el exterior, sin penalización, con la finalidad de aumentar la recaudación tributaria y regularizar la situación de dichos fondos.

Esta medida buscaba repatriar los fondos que estaban en el exterior, abonando una determinada cantidad, y generó debate en torno a su efectividad ya su impacto en la tradición del Estado social alemán.



El blanqueo estuvo vigente durante 15 meses. En el primer año, los que aprovecharon la amnistía debieron pagar un 25 por ciento de los fondos reconocidos, mientras que los últimos tres meses la carga subió a 35 por ciento. La medida le permitió al fisco alemán recaudar 901,7 millones de euros.

Yendo hacia ECUADOR recordemos que este país eligió el camino de la dolarización como una respuesta al problema de inestabilidad financiera y buscaba proteger a los ahorristas y restaurar la confianza en el sistema financiero.

En ese contexto, implementó dos programas: "Salvataje Bancario" y "Perdón Popular".

El primero fue puesto en marcha durante la dolarización misma del país con la aprobación de la Ley General de Instituciones Financieras.

Este sistema fue una medida adoptada por el gobierno de Jamil Mahuad para evitar el retiro masivo de dinero de los bancos y proteger la estabilidad de la banca, que estaba totalmente quebrada.

El "Salvataje Bancario" consistió en la congelación de los ahorros de los ciudadanos por 24 horas, lo que les impidió sacar su dinero de los bancos ni realizar ninguna transacción.

A pesar de que el entonces presidente Jamil Mahuad había afirmado que el gobierno nunca incautaría ni confiscaría cuentas, el Superintendente de Bancos, Jorge Egas Peñafiel, anunció la medida a pesar de su oposición. La medida se expandió por un año y fue muy criticada por la población al punto que al final del proceso, Mahuad terminó saliendo del gobierno.



Sin embargo, esta medida no logró el éxito esperado y el costo para Ecuador de "salvar" a los bancos fue de entre 6000 y 8.000 millones de dólares.

Además, el impacto social y económico fue muy duro para la población. Muchas familias se vieron afectadas, y se estima que el 47% de los niños y niñas ecuatorianos se quedaron sin uno de sus padres o sin un familiar cercano.

Muchas personas no lograron recuperar sus ahorros, lo que provocó la destrucción de familias debido a la migración y otras consecuencias sociales.

Para paliar estos resultados de la medida, el Gobierno de Ecuador creó un fondo de garantía para devolver los ahorros a los ciudadanos afectados por el congelamiento.

Lamentablemente, no se cumplió tal objetivo en muchos de los habitantes afectados.

Finalmente, por este tema, el expresidente Jamil Mahuad fue sentenciado a ocho años de prisión por peculado tras un juicio que duró 20 años. Según la Fiscalía, Mahuad fue considerado responsable penalmente por la crisis bancaria

Durante la dolarización, se implementaron varias amnistías fiscales como medida de "parche fiscal" de emergencia para abordar la evasión de impuestos y aumentar la recaudación tributaria.

Por ejemplo, en 2015 se ejecutó la "amnistía tributaria": recaudó USD 971,6 millones, representando el 6,78% de lo que se recaudó en impuestos en todo el año.

Esto causó un impacto en la confianza financiera ya que ha permitido a Ecuador cumplir con sus obligaciones fiscales y mantener un compromiso con el pago de deudas interna y externa.



Por otra parte, para este año el Gobierno de Daniel Noboa plantea una nueva amnistía tributaria como parte de su proyecto de Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo.

Se estima que esta amnistía dejaría al Estado unos USD 960 millones en 2024, lo que equivale al 16% del déficit presupuestario de USD 6.000 millones.

En materia laboral, se implementaron reformas con el fin de fortalecer y reactivar la economía, proteger la dolarización, generar empleo y garantizar la estabilidad del país.

Algunas de estas reformas incluyen la reducción del salario máximo en ciertos tipos de contratos en el sector público, la creación de nuevos tipos de contratos laborales para incentivar el empleo y la simplificación en la contratación para fomentar el emprendimiento y la generación de empleo.

Esta flexibilización del trabajo, la cual permitió a las empresas contratar y despedir a trabajadores de manera más fácil y rápida, y la regulación del empleo gubernamental, en pos de un fuerte ahorro de los gastos públicos, le permitió a Ecuador recaudar alrededor de 148 millones de USD solo en la fase inicial, según afirmaciones del Ministro de Finanzas, Richard Martínez.

Además, se avanzó fuertemente en la eliminación de los trámites burocráticos que obstaculizan la producción y dificultan la contratación de trabajadores.



Por último, en este capítulo, presentamos el caso del Programa de Divulgación Voluntaria de los Estados Unidos el cual permite a los contribuyentes divulgar voluntariamente información sobre sus impuestos y cuentas bancarias en el extranjero, con el fin de cumplir con las leyes tributarias de los Estados Unidos y evitar sanciones.

Este programa ofrece un marco de amnistía para declarar impuestos y hacer que los contribuyentes cumplan con las leyes tributarias de los Estados Unidos. El IRS ha restablecido la Iniciativa de Divulgación Voluntaria en el Extranjero (OVDI), un programa que brinda a los contribuyentes un marco de amnistía para declarar sus impuestos y hacer que cumplan con las leyes tributarias de los Estados Unidos.

Los contribuyentes que aún no han divulgado que poseen cuentas en el extranjero pueden comunicarse con el IRS y resolver sus asuntos relacionados con los impuestos, aunque, lógicamente, este programa no les corresponde a los contribuyentes cuyos ingresos provienen de actividades ilegales.

La divulgación voluntaria es una práctica ejercida por el IRS durante muchos años y excluye al posible contribuyente si es que se ha comenzado una inspección civil o una investigación criminal.

Los requisitos para participar en este sistema incluyen la exposición voluntaria oportuna, es decir, antes de que el IRS haya iniciado una inspección civil o una investigación criminal relacionada con la obligación tributaria del contribuyente, o antes de que el IRS haya adquirido información sobre la obligación tributaria del contribuyente a través de una acción de ejecución penal.

Por último, recientemente se ha anunciado un nuevo programa de divulgación voluntaria que permite a los trabajadores que recibieron créditos por retención de empleados cuestionables devolverlos a una tasa con descuento.



En este primer capítulo, hemos querido mostrar casos en donde distintos gobiernos y con disímiles herramientas buscan generar ingresos fiscales para paliar diferentes crisis de forma de no recargar la economía con impuestos, y al mismo tiempo producir reformas laborales en la búsqueda de que se produzca un círculo virtuoso de formalización de la economía y con ello un aumento de inversión que a la postre genere más empleo y en el fondo del camino los requerimientos fiscales de los regímenes previsionales sean sostenibles.

Estamos así insinuando la relación intrínseca entre el tamaño de la economía, su productividad general, la creación de empleo y la inserción laboral y a través de este y de ingresos fiscales, la sostenibilidad del régimen previsional, en el contexto de economías en desarrollo cuyo bajo crecimiento está previsto por los organismos multilaterales de crédito en sus pronósticos para esta década.

Para poder ilustrar con mayor profundidad estas relaciones no siempre evidentes al menos en Argentina, nos vamos a referir en el próximo capítulo a la realidad peruana, un país donde la informalidad de la economía es regla hace décadas, tratando de exhibir cómo esto afecta a la política laboral y a la seguridad social. En la medida que se avance en la lectura, podrá verse que los procesos que afectan cada vez más a nuestra economía laboral, son patentes en la hermana república peruana.

### **CAPÍTULO III EL SISTEMA PREVISIONAL DEL PERÚ**

Para adentrarnos a las complejidades relacionadas con el sistema previsional en este país latinoamericano, respaldamos nuestro análisis de OISS con el informe de la CEPAL titulado "Opciones para expandir la cobertura contributiva de pensiones entre los trabajadores independientes en el Perú".



Como preámbulo, enfocamos nuestra atención en los siguientes aspectos:

### **Baja cobertura de pensiones en el Perú**

La baja tasa de cobertura del sistema de pensiones en el Perú es un problema destacado. Solo alrededor de **tres de cada diez trabajadores** contribuyen a algún sistema de pensiones, lo cual está por debajo del promedio latinoamericano.

La escasa cobertura en el Perú, como se describe en el texto, es un problema significativo que merece la atención de economistas y formuladores de políticas públicas.

La información revela que solo alrededor del 30% de los trabajadores contribuyen a algún sistema de pensiones en el país, una cifra notablemente inferior al promedio latinoamericano. La magnitud del desafío se agrava al comparar estos datos con la situación en otros países de la región.

Según el documento referido, en 2015, la proporción de cotizantes como porcentaje de la población económicamente activa (PEA) en América Latina superaba el 40%. Sin embargo, para el año 2017, la cifra disminuyó a menos del 30% en varios países latinoamericanos.

Salvo en Uruguay, Panamá, Costa Rica, Chile, Brasil y Argentina, el resto de los países enfrenta el desafío de incorporar a la mayoría de los trabajadores a la seguridad social.

### **Importancia del trabajo independiente**

El trabajo independiente es una parte significativa del empleo en el Perú, representando aproximadamente **cuatro de cada diez trabajadores**.

Esta forma de empleo es particularmente relevante en la economía, pero los trabajadores independientes enfrentan bajos niveles de afiliación a sistemas de pensiones.

Este es un aspecto crítico, ya que implica que una proporción considerable de la fuerza laboral independiente no está participando activamente en la construcción de un fondo de pensiones para su futuro.

Este hallazgo sugiere un área de mejora en los sistemas de seguridad social y políticas de pensiones en el Perú.

La baja afiliación de los trabajadores independientes a sistemas de pensiones puede tener consecuencias a largo plazo, tanto para la seguridad financiera de los individuos en su jubilación como para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en sí.

### **Impacto de la pandemia en la cobertura**

La pandemia de COVID-19 ha afectado negativamente a la cobertura de pensiones entre los trabajadores independientes. Las restricciones de movimiento han tenido un impacto especialmente fuerte en este grupo, y la afiliación a sistemas de pensiones cayó en 15 países de América Latina en 2020.

En el contexto específico del Perú, en este período fruto de la pandemia se observó una reducción en la cobertura de pensiones entre los trabajadores independientes.

Las restricciones de movimiento impuestas como medida para contener la propagación del virus tuvieron un impacto particularmente fuerte en estos trabajadores.



La imposibilidad de llevar a cabo sus actividades laborales habituales resultó en una merma significativa de sus recursos económicos, repercutiendo en su capacidad de aportar a los fondos de pensiones y, por ende, comprometiendo su seguridad financiera a largo plazo.

En el informe se evidencia una disminución en la afiliación a sistemas de pensiones en comparación con años previos.

La cifra del 44.7% de cobertura de trabajadores en 2020, frente al 46.8% en 2019, revela un descenso de 2.1 puntos porcentuales, según la CEPAL.

Este declive pone de manifiesto la fragilidad de la afiliación, especialmente durante crisis como la pandemia.

Es importante señalar que, en momentos de crisis, la cobertura social a menudo queda en segundo plano.

Factores como la incertidumbre económica, la pérdida de empleo y la necesidad inmediata de cubrir gastos básicos pueden llevar a que la prioridad de la afiliación a sistemas de pensiones se vea relegada.

Diversos motivos contribuyen a esta situación, entre ellos la falta de conciencia sobre la importancia a largo plazo de mantener la afiliación durante momentos de crisis, así como las dificultades económicas que enfrentan los trabajadores independientes para destinar recursos a aportes pensionarios cuando sus ingresos son inestables.

Frente a este escenario, creemos que es imperativo redoblar esfuerzos en la promoción de la afiliación a sistemas de pensiones, incluso durante crisis, y destacar los beneficios a largo plazo de mantener una cobertura adecuada.



## **Desafíos en la afiliación de trabajadores independientes**

Los trabajadores independientes en el Perú tienden a tener empleo informal, bajos niveles de educación e ingresos, y trabajan principalmente en sectores como comercio y agropecuario.

Además, la mayoría de ellos no está afiliado a ningún sistema de pensiones, con solo el 3% cotizando regularmente.

Dicho de una manera más detallada, la predominancia del empleo informal entre los trabajadores independientes indica una falta de estabilidad laboral y, en muchos casos, la ausencia de beneficios asociados con empleos formales.

Además, la tendencia hacia bajos niveles de educación sugiere limitaciones en la capacidad de acceder a empleos mejor remunerados y, por ende, a sistemas de pensiones más robustos.

El hecho de que la mayoría de los trabajadores independientes se concentren en sectores relacionados al comercio y al sector agropecuario señala una posible vulnerabilidad a las fluctuaciones económicas, ya que estos sectores a menudo están expuestos a variaciones en la demanda del mercado y condiciones climáticas.

Esto puede afectar la capacidad de los trabajadores para mantener contribuciones estables a los sistemas de pensiones.

La estadística, como hemos visto, revela que la mayoría de los trabajadores independientes no está afiliado a ningún sistema de pensiones. Este fenómeno, combinado con el dato de que solo el 3% cotiza regularmente, refleja una falta generalizada de participación y compromiso con la planificación financiera a largo

plazo, lo cual puede tener consecuencias significativas en la seguridad financiera durante la jubilación.

## **Recomendaciones de políticas**

Por último, el documento cepalino propone diversas recomendaciones para mejorar la afiliación y cotización de los trabajadores independientes en el Perú. Entre las propuestas se destaca la afiliación obligatoria y progresiva de trabajadores con mayores ingresos, entre otras medidas que examinaremos detalladamente posteriormente.

## **Explorando las dinámicas laborales y sociales que impactan la afiliación a pensiones en el Perú**

### *Breves características del mercado laboral peruano*

Abordar a grandes rasgos el mercado de trabajo de este país es esencial para comprender las complejidades y desafíos que caracterizan la realidad laboral de los peruanos.

Según lo que observamos del documento cepalino, el mercado laboral en el Perú se caracteriza por su diversidad y, al mismo tiempo, por la presencia destacada de ciertos patrones que delinear tanto su dinámica como sus desafíos fundamentales.

En este contexto, dos aspectos esenciales definen la escena laboral: la significativa participación de trabajadores independientes y la elevada tasa de informalidad.

### *Participación de Trabajadores Independientes*

El empleo por cuenta propia emerge como una fuerza considerable en el panorama laboral peruano, abarcando alrededor del 35% de la fuerza de trabajo según datos de la ENAHO para el año 2020. Este tipo de empleo varía desde dueños de pequeñas y medianas empresas hasta individuos que desempeñan funciones por cuenta propia, creando una diversidad laboral que requiere atención especial. En cuanto al grupo de asalariados, representan cerca del 20% de la fuerza laboral.

### *Informalidad Laboral*

La informalidad laboral, expresada por la falta de cobertura de derechos sociolaborales, presenta una cifra significativa del 75%. Este fenómeno se manifiesta a través de la operación en el sector informal tanto de empleadores como de trabajadores independientes, la ausencia de seguridad social financiada por los empleadores y la no remuneración de trabajadores familiares.

El escenario laboral en el Perú se caracteriza por una baja afiliación de los trabajadores independientes a los sistemas de pensiones. En el año 2020, aproximadamente el 79% de los trabajadores independientes no estaba afiliado a ningún sistema de pensiones, revelando una marcada falta de cobertura previsional en este segmento.

Esta situación contrasta notoriamente con los trabajadores formales, donde la brecha de afiliación es evidente.

Mientras que solo el 14% de los trabajadores formales no estaba afiliado a sistemas de pensiones en 2019, el panorama es diferente para los trabajadores informales, entre los cuales el 83% carecía de afiliación a sistemas de pensiones en el mismo año. Esta disparidad resalta las desigualdades en la participación en la seguridad social entre los distintos sectores del mercado laboral.



### *Niveles Educativos y Sectores de Trabajo*

La realidad educativa y la distribución sectorial de los trabajadores independientes en el Perú desvelan aspectos clave que impactan directamente en su participación en los sistemas de pensiones.

En cuanto a los niveles educativos, se observa en el informe analizado una preocupante tendencia de bajos niveles educativos entre los trabajadores independientes. Aproximadamente el 30% de este grupo cuenta únicamente con educación primaria completa, mientras que un significativo 21% no ha completado ningún nivel educativo formal.

Se refleja en el mercado laboral peruano en general, donde la mayoría de los trabajadores, independientemente de su situación laboral, no cuentan con estudios superiores.

Según datos del año 2020, los dos niveles educativos más frecuentes son la educación secundaria completa (42%) y la primaria completa (27%). Sin embargo, la proporción de trabajadores con educación superior es notoriamente baja, representando solo el 11% en el empleo informal y el 52% en el empleo formal.

En el caso específico de los trabajadores independientes, el 39% cuenta con educación secundaria completa, y, como hemos dicho, solo el 11% tiene educación superior.

El documento cepalino afirma que este panorama demuestra que el trabajador independiente no puede ser clasificado únicamente en un nivel de productividad, ya que la decisión de ser independiente, en muchos casos, está vinculada al nivel educativo.



Aquellos con una formación más elevada pueden optar por el trabajo independiente para obtener mayores ingresos o como una vía para conciliar el trabajo remunerado y no remunerado.

En contraste, aquellos con niveles más bajos de educación probablemente se dedican al trabajo independiente debido a la falta de oportunidades o a una menor demanda laboral debido a su falta de formación.

Vemos como la relación entre los niveles educativos de los trabajadores independientes y el sistema previsional es crucial para comprender los desafíos que enfrentan en términos de afiliación a pensiones.

Aquellos con educación secundaria completa (39%) pueden estar en una posición intermedia, donde la conciencia sobre la importancia de las pensiones podría ser mayor, pero aún pueden enfrentar barreras económicas u otros obstáculos para la afiliación.

El desafío más significativo se presenta entre aquellos con educación primaria completa (30%) y aquellos que no han completado ningún nivel educativo formal (21%). Este grupo puede estar menos informado sobre los beneficios de la afiliación a sistemas de pensiones y, al mismo tiempo, puede enfrentar dificultades económicas que dificultan la asignación de recursos para la jubilación.

Por otro lado, la concentración de trabajadores independientes en sectores específicos del mercado laboral también destaca la necesidad de estrategias específicas para abordar la falta de afiliación a sistemas de pensiones.

Los sectores de comercio y agropecuario, en conjunto, representan más del 50% de los trabajadores independientes. Esta concentración en sectores que suelen

caracterizarse por bajos ingresos y condiciones laborales informales señala la complejidad de la tarea de ampliar la cobertura previsional en estos segmentos.

### *Desigualdades de género y participación por edad*

El panorama laboral independiente en el Perú revela marcadas desigualdades de género, con una participación considerablemente mayor de hombres en comparación con las mujeres.

En el año 2020, aproximadamente el 74% de los trabajadores independientes eran hombres, destacando la predominancia masculina en este ámbito. Esta asimetría de género se traduce en brechas salariales persistentes entre hombres y mujeres en el trabajo independiente, señalando la existencia de desafíos relacionados con la equidad salarial y las oportunidades de ingresos entre los géneros.

El análisis de la participación laboral independiente en función de la edad revela patrones significativos. Según la CEPAL, la relevancia del trabajo independiente experimenta un aumento significativo a partir de los 30 años.

Esta tendencia puede estar relacionada con diversas motivaciones, como la búsqueda de flexibilidad laboral, la adaptación a cambios en las condiciones del mercado o la elección de emprender proyectos personales.

Una observación notable es la fuerte presencia de trabajadores independientes después de los 65 años, un fenómeno vinculado con la prolongación de la jubilación.

Ante la necesidad de ingresos adicionales o el deseo de continuar contribuyendo al mercado laboral, muchos individuos optan por el trabajo independiente como una alternativa viable.

Esta dinámica resalta la importancia de comprender las motivaciones y necesidades específicas de los trabajadores independientes en diferentes etapas de sus trayectorias profesionales, especialmente en el contexto de cambios demográficos y tendencias laborales emergentes.

### *Relación entre Trabajo Independiente y Liderazgo en el Hogar*

En el informe cepalino se destaca la estrecha conexión entre el trabajo independiente y la posición de liderazgo en el hogar. En el año 2020, el 61% de los trabajadores independientes se identificaron como jefes de hogar, señalando una correlación significativa entre su rol laboral y su responsabilidad principal en la unidad familiar.

No obstante, es crucial observar una distinción de género en esta dinámica. Mientras que la mayoría de los trabajadores independientes se reconocen como líderes de hogar, la importancia de este rol disminuye entre las trabajadoras independientes.

En el año 2020, sólo el 41% de las mujeres que trabajaban de forma independiente se identificaron como jefas de hogar. Esta variación sugiere posibles disparidades de género en la distribución de responsabilidades familiares y destaca la necesidad de abordar estas diferencias al analizar la participación de los trabajadores independientes en el mercado laboral.

### **Administración de fondos: AFP vs. ONP - Un análisis detallado del Sistema de Pensiones para trabajadores peruanos**

La diversidad de sistemas contributivos en el panorama de pensiones peruano, evidenciada a través del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), desempeña un papel crucial al ofrecer opciones variadas para los trabajadores.



A esta diversidad se suma la presencia de pensiones no contributivas, como el programa "Pensión 65" y otras iniciativas, como el programa CONTIGO, que juegan un papel crucial en la protección social.

Este abanico de alternativas no solo refleja la complejidad del sistema previsional, sino que también tiene un impacto significativo en la afiliación de los trabajadores y en las pensiones resultantes.

Explorar en detalle esta diversidad implica analizar cómo cada sistema aborda la participación de los trabajadores y cómo dicha diversidad afecta las percepciones, decisiones y resultados en términos de jubilación.

El SNP, como sistema de reparto, se distingue por otorgar pensiones vitalicias independientemente del nivel de aportes realizados durante la etapa laboral.

Este enfoque colectivo, basado en la solidaridad entre generaciones, impacta la forma en que los trabajadores planifican su retiro, ya que las pensiones dependen del fondo común. Este sistema de reparto es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

Por otro lado, el SPP, un régimen de capitalización individual, presenta una dinámica diferente al centrarse en acumular fondos personales a lo largo de la carrera laboral.

Este sistema, administrado por entidades privadas, como las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP), otorga pensiones basadas en los aportes individuales y su rendimiento financiero. La libertad de elección entre estos sistemas, así como las particularidades de cada uno, generan distintos incentivos y desafíos para los trabajadores.



En cuanto a los trabajadores independientes, éstos se encuentran ante una serie de desafíos significativos al intentar afiliarse a sistemas de pensiones, factores que incluyen la alta informalidad laboral, ingresos bajos y el acceso limitado a servicios financieros.

Estos obstáculos han creado un escenario complejo en el que muchos trabajadores independientes enfrentan dificultades para planificar su jubilación de manera adecuada.

La informalidad, que alcanza el 75% del mercado laboral en Perú, representa uno de los principales impedimentos para la afiliación de los trabajadores independientes.

La falta de contratos formales y la inestabilidad laboral hacen que muchos de estos trabajadores opten por no afiliarse a sistemas de pensiones contributivos. Esta realidad destaca la necesidad de medidas específicas que aborden las particularidades de los trabajadores independientes, reconociendo la diversidad de sus condiciones laborales.

Como es de esperar, los ingresos bajos son otro desafío crucial. Muchos trabajadores independientes, especialmente aquellos en sectores informales o con empleos precarios, enfrentan dificultades para destinar una parte significativa de sus ingresos a aportes de pensiones.

Las contribuciones obligatorias pueden representar una carga financiera considerable para aquellos con ingresos limitados.

Además, el acceso limitado a servicios financieros, como cuentas bancarias y educación financiera, (según data procesada de la ENAHO, cerca del 72% de trabajadores independientes no cuenta con una cuenta de ahorro o tarjeta de crédito), dificulta la participación activa en sistemas de pensiones.



La falta de familiaridad con los procedimientos administrativos y la desconfianza en los sistemas previsionales también juegan un papel en la reticencia de los trabajadores independientes a afiliarse.

Se puede observar en el documento proporcionado por la CEPAL un esfuerzo por parte del gobierno peruano en mejorar el acceso al sistema previsional de este grupo de trabajadores implementando del programa "Afiliación automatizada para trabajadores independientes" el cual desde el año 2013 destaca como un paso significativo para facilitar la afiliación de este grupo de trabajadores.

Busca simplificar el proceso de afiliación, eliminando barreras y agilizando los trámites.

Adicionalmente, dispusieron el proceso de desafiliación disponible a través de la página de la ONP brindando a los afiliados al SPP la posibilidad de cambiar su adscripción y unirse al sistema de reparto de la ONP.

Consciente de los desafíos que enfrenta en la captación de trabajadores independientes, la ONP ha implementado medidas alternativas.

Entre ellas, destaca el sistema piloto de agregadores, una iniciativa que involucra a personas jurídicas de derecho privado. Estos agregadores, mediante convenios con la ONP, asumen la responsabilidad de recaudar, retener y pagar los aportes facultativos de sus colaboradores, incluso con la facultad de incorporar personas al SNP.

Esta estrategia busca aprovechar las estructuras comunitarias entre trabajadores independientes, como las "juntas" de ahorro.



Actualmente, se está llevando a cabo un piloto del programa de agregadores, que busca evaluar la efectividad y la viabilidad de este enfoque alternativo.

Adicionalmente, otro método que se perfila como opción, aunque aún carece de un marco normativo claro, es el uso de las Entidades de Contacto.

Operando a través de entidades u organizaciones, estas unidades de contacto no requieren convenios para operar y se comprometen a fomentar la afiliación al SNP entre sus asociados, en concordancia con las normas del sistema de reparto.

Aquellas personas mayores de 65 años que hayan trabajado de forma independiente y estén en situación de pobreza extrema pueden ser beneficiarias de Pensión 65 con una pensión de 125 soles (aproximadamente 34 dólares).

En el Sistema Privado de Pensiones (SPP), los trabajadores independientes pueden afiliarse presencial o virtualmente. La inscripción se realiza a través del sitio web de la AFP o utilizando AFPnet. Después de la afiliación, se pueden realizar aportes desde 93 soles (equivalente al 10% de la remuneración mínima vital), más comisiones y prima de seguro. Los aportes pueden hacerse mediante débito automático o AFPnet.

A pesar de estas alternativas, se evidencian desafíos en el proceso de desafiliación y afiliación de trabajadores independientes.

La falta de un marco normativo definido para algunas iniciativas, como el uso de las Entidades de Contacto, y la necesidad de evaluar la eficacia y viabilidad del sistema de agregadores son aspectos que requieren atención.

Asimismo, la concienciación y la confianza de los trabajadores independientes en estas nuevas modalidades deben ser consideradas para asegurar su participación activa en los sistemas de pensiones.

Este análisis resalta la urgencia de implementar estrategias inclusivas y adaptadas a las circunstancias específicas de los trabajadores independientes.

La creación de programas flexibles, que consideren las variaciones en los ingresos y la naturaleza de los trabajos independientes, puede ser fundamental para superar estos desafíos.

Además, es esencial fortalecer la educación financiera y mejorar el acceso a servicios bancarios, creando un entorno propicio para que los trabajadores independientes participen activamente en los sistemas de pensiones.

Afrontar estos desafíos no solo beneficia a los trabajadores independientes, sino que también contribuye a la construcción de un sistema previsional más equitativo y sostenible. La inclusión efectiva de este segmento de la fuerza laboral no solo protege sus derechos a una jubilación digna, sino que también fortalece la estabilidad y la eficacia del sistema en su conjunto.

### **Evolución de la afiliación pensionaria: un análisis de dos décadas**

A lo largo de las últimas dos décadas, el documento cepalino nos permite observar que el sistema de pensiones en el Perú ha experimentado un incremento constante en la cobertura contributiva.

Este fenómeno se ha manifestado tanto en la Oficina de Normalización Previsional (ONP) como en el Sistema Privado de Pensiones (SPP).

El aumento sostenido en la afiliación a estos sistemas puede ser atribuido a factores claves tales como el crecimiento económico experimentado por el país durante este período y a las mejoras implementadas en ambas ramas del sistema previsional.



Este fenómeno sugiere una creciente conciencia y participación de la población en la planificación de su seguridad financiera a largo plazo, destacando la importancia de las políticas y reformas que han contribuido al fortalecimiento de estos subsistemas.

No obstante, como hemos visto, los trabajadores independientes se encuentran enfrentando desafíos sustanciales al intentar unirse a los sistemas de pensiones, ya que deben hacer frente a obstáculos derivados de la informalidad laboral, ingresos modestos y restricciones en el acceso a servicios financieros.

Estos desafíos, intrínsecamente ligados a la naturaleza de la independencia laboral, constituyen barreras significativas que requieren abordarse de manera efectiva para lograr una participación más extensa en el sistema de pensiones.

La superación de estos obstáculos no solo implica la implementación de estrategias específicas, sino también la consideración de enfoques innovadores que se adapten a las características únicas de este segmento de la fuerza laboral, promoviendo así una inclusión más equitativa y efectiva en el ámbito previsional.

Cabe destacar que la relación negativa entre los ingresos de los trabajadores y la probabilidad de no cotizar a un subsistema de pensiones es un fenómeno evidente, respaldado por datos específicos extraídos del informe. Este patrón revela que los trabajadores con ingresos más bajos, especialmente aquellos ubicados en el primer quintil, presentan tasas más elevadas de no cotización.

La explicación subyacente que realiza la CEPAL se encuentra en el concepto de costo de oportunidad, donde los individuos con ingresos limitados priorizan el uso inmediato de sus recursos en lugar de destinarlos al fondo de pensiones.



Además, estos datos indican la necesidad de abordar estratégicamente las barreras económicas y promover una conciencia financiera que vincule la afiliación al sistema de pensiones con el bienestar futuro, incluso para aquellos con ingresos más bajos.

La irrupción de la pandemia de COVID-19 ha dejado una marca indeleble en la dinámica de afiliación y cotización al sistema de pensiones en el Perú. Un análisis detallado revela un aumento sustancial en el porcentaje de individuos que no están afiliados y, consecuentemente, no cotizan al sistema de pensiones. Este fenómeno es particularmente evidente en zonas rurales y entre los trabajadores independientes, donde la crisis sanitaria ha acentuado las dificultades preexistentes.

La complejidad de la situación se manifiesta en la intersección de factores económicos y sociales. La pandemia ha exacerbado las condiciones de vulnerabilidad, relegando la prioridad de la afiliación al sistema de pensiones para muchos individuos.

En tiempos de crisis, las preocupaciones inmediatas de subsistencia pueden eclipsar la planificación financiera a largo plazo, y esto se refleja en el aumento de no afiliados y no cotizantes.

Las zonas rurales se han visto particularmente afectadas, con un incremento significativo en el porcentaje de no cotizantes. La limitada presencia de instituciones promotoras de la afiliación en estas áreas agrava la situación, creando un desafío adicional para garantizar la cobertura adecuada en estos contextos.

Los trabajadores independientes, por su parte, enfrentan una amalgama de obstáculos, desde la informalidad hasta la escasez de ingresos y el acceso limitado a servicios financieros, todos agravados por la pandemia.



Es imperativo reconocer que la crisis sanitaria ha dejado al descubierto las brechas existentes en el sistema de pensiones y subraya la necesidad de abordar estos problemas de manera integral. La promoción de estrategias que aborden los desafíos específicos de los trabajadores independientes y de las zonas rurales se vuelve esencial para garantizar una inclusión más amplia y efectiva en el sistema de pensiones.

Otro punto que destaca el informe cepalino es que la afiliación y cotización al sistema de pensiones revela disparidades significativas entre distintas regiones geográficas y sectores económicos en el Perú. Mientras que Lima Metropolitana exhibe una menor tasa de no afiliados, otras regiones, como la Selva y la Sierra, presentan desafíos particulares en términos de inclusión en el sistema de pensiones.

En el ámbito regional, la disparidad entre Lima Metropolitana y otras zonas geográficas es evidente.

La capital muestra una menor proporción de trabajadores no afiliados al sistema de pensiones, sugiriendo una mayor conciencia o accesibilidad a las instituciones previsionales. Sin embargo, al dirigir la mirada hacia la Selva y la Sierra, se identifican desafíos específicos que podrían estar vinculados a la menor presencia de instituciones promotoras de la afiliación en estas áreas.

La segmentación por sectores económicos también arroja luz sobre las diferencias en la afiliación. Sectores como el comercio y la agricultura emergen como puntos críticos, ya que agrupan a un porcentaje significativo de trabajadores independientes no afiliados.

Considerar factores como la informalidad, bajos ingresos y acceso limitado a servicios financieros permitirá desarrollar estrategias más efectivas y adaptadas a las necesidades de estos grupos laborales.

En última instancia, la comprensión detallada de las diferencias regionales y sectoriales se convierte en un elemento fundamental para la formulación de políticas inclusivas y efectivas que impulsen la afiliación al sistema de pensiones en el país.

El análisis sectorial y demográfico revela marcadas disparidades en la afiliación y cotización al sistema de pensiones en Perú, pero también se observa una brecha significativa entre el sector formal e informal, con tasas mucho más altas de cotización en el primero. Además, la educación juega un papel crucial, ya que los trabajadores con educación superior muestran una mayor propensión a cotizar, destacándose el SPP como el subsistema preferido.

Las diferencias de género también son notables, especialmente entre los trabajadores independientes, donde las mujeres muestran tasas de no afiliación más altas.

Al considerar la relación con el sector económico, se evidencian desafíos particulares en actividades como la agricultura y el comercio, donde los trabajadores por cuenta propia exhiben una significativa falta de afiliación.

De acuerdo con datos extraídos del informe, en el ámbito del comercio, se identifica que el 36% de los trabajadores por cuenta propia no estaban afiliados al sistema de pensiones en 2019, y esta cifra disminuyó al 32% en 2020. En el sector agropecuario, el 33% de los trabajadores independientes no estaban afiliados en 2019, mientras que en 2020 esta proporción aumentó al 39%.

Dicho de una forma más resumida, la informalidad, el nivel educativo, el género y el sector económico son factores determinantes en la afiliación al sistema de pensiones en Perú.

Continúa el informe generando la "densidad de cotización". Este indicador, basado en datos administrativos a nivel individual, proporciona una visión más precisa de la frecuencia y consistencia con la que los trabajadores contribuyen al sistema a lo largo de su carrera laboral.

El estudio examina cómo la densidad de cotización varía con la edad, género, tipo de empleo y nivel de ingresos, arrojando luz sobre patrones significativos que afectan la protección financiera de los trabajadores en su jubilación.

A continuación, se brindan 5 puntos claves:

#### *Declive de la densidad de cotización con la edad*

La probabilidad de realizar cotizaciones regulares al sistema de pensiones tiende a disminuir con la edad, con una excepción entre los 30 y 65 años, momento en el que se observa estabilidad antes de que los trabajadores comiencen a recibir la pensión.

#### *Brecha de género en la densidad de cotización*

A pesar de la tendencia general, las mujeres, en promedio, tienden a realizar más cotizaciones que los hombres. Esto puede ser crucial para comprender las disparidades de género en la acumulación de fondos de pensiones.

#### *Relación entre ingresos y densidad de cotización*

Existe una correlación positiva entre el nivel de ingresos y la densidad de cotización. Los trabajadores con ingresos más altos tienden a tener una mayor densidad de contribución, subrayando la importancia de considerar el componente económico en los análisis de cobertura.

#### *SNP vs SPP*

Aquellos trabajadores que cotizan en la ONP tienen ingresos inferiores en comparación con los cotizantes del SPP. El documento presenta la densidad de



cotización promedio según grupos de edad para ambos subsistemas. La densidad promedio para la muestra completa es del 0,42 en el SPP y del 0,45 en el SNP.

#### *Impacto de la informalidad en la densidad de cotización*

El sector formal muestra tasas más altas de densidad de cotización en comparación con el sector informal. Esto resalta la influencia de la informalidad en la participación activa en los sistemas de pensiones y sugiere áreas específicas que podrían beneficiarse de políticas destinadas a fomentar la afiliación.

#### **Indicadores CEPAL: radiografía del gasto público**

Al abordar el complejo entramado de las finanzas estatales destinadas a la previsión social, nos sumergimos en el análisis pormenorizado del gasto público en los subsistemas de pensiones, un aspecto vital para la estabilidad económica y el bienestar social.

Nos dirigimos específicamente a los sistemas contributivos, SNP y SPP, así como al significativo programa no contributivo, Pensión 65.

No es simplemente un ejercicio contable; es una inmersión en las estrategias gubernamentales para respaldar el sistema de pensiones, moldeando así la seguridad financiera y la calidad de vida de los ciudadanos.

A lo largo de las últimas décadas, el gasto público en los subsistemas contributivos peruanos, tales como el SNP y el SPP (a través de bonos de reconocimiento, bonos complementarios y pensiones mínimas a un subgrupo de afiliados), ha mostrado una evolución dinámica. Se ha observado un incremento sostenido en el gasto destinado a las pensiones del SNP, evidenciando un compromiso continuo del Estado con el pago en este subsistema.



En contraste, el SPP ha experimentado periodos caracterizados por aumentos seguidos de reducciones en el gasto, reflejando posiblemente cambios en políticas o ajustes en la administración.

El gasto en pensiones del SNP ha seguido una tendencia ascendente, indicando posiblemente una mayor cantidad de beneficiarios o un aumento en los montos de las pensiones otorgadas. Este fenómeno puede deberse a diversos factores, como el envejecimiento de la población afiliada o ajustes en los criterios para acceder a las pensiones.

Por otro lado, la variabilidad en el gasto del SPP sugiere la existencia de períodos de ajuste o adaptación en la gestión de este subsistema. Cambios en las regulaciones, políticas gubernamentales o eventos económicos pueden influir en la dinámica financiera del SPP, manifestándose en periodos de aumento y disminución en el gasto público en pensiones.

En conjunto, esta evolución en el gasto contributivo revela la complejidad y la importancia de la planificación y administración de los recursos destinados a los sistemas de pensiones en el Perú, destacando la necesidad de comprender los factores subyacentes que impulsan estos cambios para desarrollar políticas efectivas y sostenibles en el ámbito de las pensiones.

Según el documento cepalino, el programa social Pensión 65, que ocupa un lugar destacado como la principal pensión no contributiva en el país, ha experimentado un notorio aumento en el gasto, especialmente a partir del año 2012.

Este programa tiene como objetivo principal otorgar una pensión mensual de 125 soles a los adultos mayores que se encuentran en condiciones de pobreza extrema. Este incremento en el gasto está vinculado directamente al compromiso del programa



de ampliar su cobertura y brindar asistencia financiera a un número cada vez mayor de beneficiarios en situación vulnerable.

La agregación del gasto en los sistemas contributivos, como SNP y SPP, junto con el destinado a Pensión 65, revela una tendencia al alza en términos nominales, alcanzando su punto máximo en el año 2020 con un monto aproximado de 7.258 millones de soles.

El análisis del gasto público, respaldado por indicadores de la base de datos de CEPAL, pone de manifiesto la trascendente relación entre el gasto en pensiones y el gasto social en su conjunto. A lo largo del periodo comprendido entre 2004 y 2020, se observa un declive constante en el porcentaje del gasto destinado a pensiones en comparación con el gasto social total y el Producto Interno Bruto (PIB).

Este descenso gradual en la proporción del gasto en pensiones respecto al gasto social y al PIB refleja una gestión financiera más eficiente en los subsistemas de pensiones del país.

Este fenómeno sugiere una adaptabilidad progresiva a las cambiantes dinámicas socioeconómicas, indicando una capacidad mejorada para equilibrar las obligaciones fiscales con la provisión sostenible de seguridad social.

La reducción relativa del gasto en pensiones, conforme a estos indicadores, no solo señala un uso más efectivo de los recursos estatales, sino que también sugiere una mayor eficacia en la gestión de los fondos, destacando la importancia de mantener una armonía entre las responsabilidades financieras y el aseguramiento de la protección social a largo plazo.

CEPAL resalta que el gasto en pensiones sólo constituyó el 1% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2020. Este indicador revela un espacio fiscal significativo y



favorable para la implementación de reformas en el sistema de pensiones, especialmente aquellas orientadas a la ampliación de la cobertura, con un enfoque particular en los trabajadores independientes.

La disponibilidad de este espacio fiscal ofrece una oportunidad estratégica para diseñar e implementar políticas que fortalezcan la inclusión de un segmento crucial de la población laboral. En este escenario, los especialistas económicos pueden considerar medidas innovadoras y eficaces que no sólo aborden los desafíos actuales del sistema de pensiones, sino que también fomenten la participación activa y sostenible de los trabajadores independientes en el mismo.

### **Repercusiones asimétricas: análisis del impacto desigual de la pandemia en los distintos sectores laborales.**

La llegada de la pandemia del COVID-19 se manifestó en un contexto económico ya moderado en el periodo previo a la crisis. En el informe analizado observamos datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) los cuales indican que, entre los años 2017 y 2019, el crecimiento económico en el Perú fue moderado. Este panorama dejó al mercado laboral en una posición vulnerable cuando la pandemia impactó.

En marzo de 2020, con la aparición del virus, el gobierno implementó medidas drásticas, como restricciones de movilización y cuarentena obligatoria, para contener la propagación del virus en Lima Metropolitana y otras áreas.

Estas acciones tuvieron un impacto directo en diversos sectores económicos, generando una contracción notable del Producto Interno Bruto (PIB). Según cifras del INEI, la contracción alcanzó un marcado 39.1% en el mes de abril de 2020.



La situación económica se reflejó con contundencia en el mercado laboral, especialmente en Lima Metropolitana. La tasa de desempleo, según datos del mismo instituto, experimentó un incremento significativo, llegando a alcanzar un 16.5% en septiembre de 2020. Esta cifra representó un aumento considerable en comparación con la tasa anual de desempleo, que pasó del 6.6% en 2019 al 13% en 2020.

En este contexto, la realidad del mercado laboral en Lima Metropolitana fue desafiante, con más de medio millón de personas buscando empleo activamente en el año 2020. Es importante destacar que este impacto no fue uniforme en todos los sectores y tipos de trabajo, afectando de manera más severa a los trabajadores independientes, cuyas actividades a menudo no podían realizarse de forma remota.

Dicho de una manera más resumida, la coincidencia de la pandemia con un periodo económico moderado exacerbó los desafíos en el mercado laboral peruano, dando lugar a una contracción del PIB y un aumento sustancial en las tasas de desempleo, especialmente en la capital del país. Estos datos subrayan la complejidad y asimetría de los impactos económicos durante el primer año de la crisis sanitaria.

Aunque se ha observado una recuperación en la actividad de los trabajadores independientes después de los impactos iniciales de la pandemia, es crucial señalar que la calidad del empleo no ha logrado restablecerse por completo. Esta situación se manifiesta a través de déficits en la cantidad de empleos considerados adecuados y un notable incremento en el subempleo.

A través de datos del INEI en Lima Metropolitana, se indica que, a pesar de la recuperación económica, aún persiste un déficit en el número de empleos considerados adecuados en comparación con el año 2019. Este fenómeno refleja la complejidad de la recuperación del mercado laboral y resalta que la generación de empleos tras la crisis no ha sido uniforme en términos de calidad.

Además, la incidencia del subempleo ha experimentado un aumento, superando los niveles registrados en la época previa a la pandemia. El subempleo, que engloba situaciones en las cuales los trabajadores no logran emplearse a tiempo completo o no encuentran empleo que se ajuste a sus habilidades, ha persistido de manera significativa, sugiriendo que la mejora cuantitativa en los empleos no necesariamente se traduce en mejoras cualitativas.

La pandemia también se asoció con un notable aumento en el empleo informal, revelando un cambio significativo en la estructura del empleo durante este periodo. Los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) destacan un incremento en la proporción de empleo informal de un 72.7% en 2019 a un 75.3% en 2020, siendo este fenómeno especialmente pronunciado entre los trabajadores independientes.

Este aumento en el empleo informal sugiere una adaptación de los trabajadores al entorno económico desafiante, optando por empleos con mayor flexibilidad pero con menor seguridad laboral y beneficios. Entre los trabajadores independientes, cuyas ocupaciones suelen ser más susceptibles a las fluctuaciones económicas, el empleo informal se convierte en una estrategia de supervivencia en un contexto de incertidumbre.

### *Impacto en el Sistema de Pensiones*

Visto y considerando el complejo escenario laboral y social que ha dejado a su paso la pandemia en el Perú, es esencial abordar cómo estas condiciones impactaron de manera significativa en el sistema previsional peruano, tal como se expone en el informe de la CEPAL.

El COVID-19 dejó un rastro significativo en el sistema de pensiones de este país latinoamericano, marcado por la disminución de los aportes de los trabajadores y el retiro masivo de fondos. Esta situación se gestó a raíz de la reducción de ingresos de



los trabajadores, quienes, al enfrentar dificultades económicas, encontraron menos incentivos para destinar parte de sus recursos a sus planes de jubilación, especialmente aquellos con ingresos de subsistencia.

El índice de cotización para el SNP y el SPP, refleja de manera elocuente la magnitud de esta problemática. Durante el año 2020, un período caracterizado por la recesión económica, se observó una significativa caída en el indicador. Este declive evidencia la reducción en la cantidad de trabajadores que realizaban aportes a sus pensiones, acentuando la vulnerabilidad del sistema.

Otro factor negativo fue la autorización de retiros extraordinarios de fondos, una medida adoptada para mitigar la disminución de ingresos de los trabajadores. Estos retiros, permitidos únicamente en el SPP, se llevaron a cabo mediante decretos y leyes emitidos por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Aunque la intención era brindar apoyo financiero, estos retiros alteraron la esencia del sistema previsional, comprometiendo las pensiones a largo plazo.

CEPAL afirma que más de 5 millones de afiliados realizaron al menos un retiro, totalizando un monto retirado de 65,923 millones de soles. Este fenómeno, si bien proporcionó liquidez inmediata a los trabajadores, generó riesgos para el sistema de pensiones y tuvo repercusiones en los activos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), afectando sus ganancias y contribuyendo a la caída de la rentabilidad de los fondos.

La medida, aunque dirigida a proporcionar alivio financiero, excluyó al grupo más vulnerable de trabajadores con bajos ingresos, incapaces de acumular ahorros significativos. Mientras tanto, aquellos con recursos suficientes en el SPP retiraron fondos, incluso cuando no era esencial. Estos eventos plantean desafíos considerables para el sistema de pensiones peruano, destacando la necesidad de

reformas y la importancia de mantener el equilibrio entre la asistencia a corto plazo y la sostenibilidad a largo plazo del sistema previsional.

**Perspectivas regionales: listado de experiencias en pensiones en distintos países latinoamericanos.**

El documento cepalino continúa su análisis abordando la evolución de los regímenes de pensiones en América Latina, con un enfoque particular en la inclusión de los trabajadores independientes.

Observa las estrategias adoptadas por distintos países, destacando medidas destinadas a superar desafíos como la informalidad y a fortalecer la afiliación de este sector al sistema previsional. Esta revisión nos brinda una comprensión integral de las experiencias regionales en la búsqueda de una mayor cobertura para los trabajadores independientes.

A continuación, haremos un listado de las medidas realizadas en cada país.

*Argentina*

Régimen Único (1954): Creación de un régimen previsional único que incorporó a trabajadores independientes.

Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (1994): Establecimiento de la obligatoriedad de contribución para todos los trabajadores, independientemente de su relación laboral.

Monotributo (1998): Innovación con un régimen simplificado para pequeños contribuyentes, simplificando el pago de impuestos y previsionales.



Reforma Legislativa (2008): Creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), eliminando el régimen de capitalización individual y extendiendo el régimen de reparto.

### *Brasil*

Reforma Tributaria (1997): Ley SIMPLES. Inicio del proceso de afiliación de trabajadores independientes, incorporando inicialmente a micro y pequeñas empresas.

Plan Simplificado de Previsión Social (2007): Establece la afiliación y contribución obligatoria al sistema previsional para contribuyentes individuales, con tasas reducidas y centralización de pagos.

Micro Emprendedor Individual (MEI - 2009): Programa dirigido a microemprendedores con facturación anual limitada, ofreciendo cotización a la seguridad social con tasas fijas y beneficios fiscales.

Previsión Rural (1991): Enfoque en trabajadores rurales informales, permitiendo equiparar prestaciones sociales entre rurales y urbanos.

Reforma en el Plan Simplificado (2007): Incremento significativo en la cantidad de contribuyentes y recaudación, incentivando la formalización de empleos en micro y pequeñas empresas.

### *Uruguay*

Reforma de 1996: Establece un sistema mixto de reparto y capitalización individual, permitiendo a los trabajadores elegir su régimen.



Monotributo (2001): Ley N° 17.296. Similar al modelo argentino, creado para simplificar trámites e incluir el pago de impuestos, especialmente orientado a trabajadores independientes de bajos ingresos.

Reforma del Monotributo (2007): Incluye otras actividades económicas, flexibilizando requerimientos para ampliar la cobertura.

Crecimiento del Monotributo (2020): El sistema ha experimentado un crecimiento significativo, pasando de 3,000 afiliados en 2007 a 29,623 en 2020.

Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU): Similar al sistema argentino, abarcando a egresados universitarios que ejercen de forma independiente.

### *Chile*

Reforma de 2008: Ley N° 20.255. Introducción del sistema de pensiones solidario, estableciendo la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS).

Ahorro Previsional Voluntario (APV): Reforzamiento del APV mediante un componente colectivo y la creación del APV para la clase media.

Pilar Solidario: Conformado por la PBS y el APS, busca aliviar la pobreza en la vejez e invalidez, alcanzando el 90% de la población con la Ley N°21.419.

Pensión Garantizada Universal (PGU): Reemplazo de la PBS y el APS a partir de febrero de 2022, proporcionando una prestación mensual plana de 223 dólares para el 80% de la población de menores ingresos.



Afiliación Obligatoria (2008): Ley N° 20.255. Extensión de la afiliación obligatoria al sistema de pensiones para los trabajadores por cuenta propia, reduciendo desigualdades y mejorando la cobertura.

Obligatoriedad de Afiliación (2019): La Ley N° 21.133 estableció la afiliación obligatoria para los trabajadores por cuenta propia que emiten boletas de honorarios por 5 o más Ingresos Mínimos Mensuales para la Operación Renta.

Tasa de Cotización Gradual (2019-2028): Se implementó un aumento gradual de la tasa de cotización para los trabajadores independientes, comenzando en 2019. Se incrementó en 0,75 puntos porcentuales al año, con un aumento de 1 punto en el último año, alcanzando el 17% en 2028. Para el año 2022, la tasa corresponde al 12,25%.

Esquemas de Cobertura de la Renta: Se crearon dos esquemas de cobertura de la renta sobre la cual se cotiza: uno parcial y otro total.

Retención de Impuestos: La retención permite pagar las cotizaciones de forma obligatoria al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), Seguro Social contra Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (ATEP), y la Ley del Seguro para el acompañamiento de niños y niñas afectados por una condición grave de salud (SANNA).

Cotización para Pensiones: La cotización para pensiones está al final del orden de los pagos y alcanza el valor en régimen en el último año.

Esquema de Cobertura Parcial y Total: Los esquemas de cobertura difieren en la remuneración imponible (80% de las rentas brutas anuales) que se considera para determinar las cotizaciones de salud y pensión. En el esquema de cobertura parcial, se cotiza por un monto menor a la remuneración imponible durante la transición.





## *Colombia*

Reforma de 1993: Establecimiento de dos esquemas de ahorro previsional, Prima Media con Prestación Definida (RPM) y Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), con la obligación de afiliarse para trabajadores independientes desde 2003.

Cotización RAIS: Los trabajadores independientes cotizan sobre el 40% de los ingresos mensuales, con un mínimo de ingreso base y un tope de 25 salarios mínimos.

Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM): En el RAIS, el 11,5% de la cotización se destina al fondo individual del trabajador y el resto al FGPM.

Fondo de Solidaridad Pensional (FSP): Financiado por contribuciones de trabajadores afiliados al RAIS y RPM, con dos subfondos para subsidios y protección contra la pobreza en la vejez.

Beneficios Económicos Periódicos (BEPS): Establecimiento en 2005 para otorgar una pensión menor a un salario mínimo a trabajadores de bajos recursos, con aportes voluntarios y contribución estatal del 20%. Con la Ley N° 1328 de 2009, se amplió el alcance del programa, permitiendo que personas de bajos recursos que realizaron ahorros esporádicos reciban un BEPS inferior al salario mínimo.

Hemos visto que en América Latina diversos países han implementado medidas destinadas a mejorar la situación de los trabajadores independientes en el ámbito previsional. Estas iniciativas van desde sistemas de ahorro hasta programas específicos que buscan garantizar una protección adecuada para este sector laboral.



En Argentina, se destaca la ampliación de la cobertura para trabajadores independientes mediante la Ley N° 24.241 y la creación del Régimen Simplificado.

Un ejemplo concreto basado en la información proporcionada revela un aumento significativo en la afiliación de trabajadores independientes al sistema previsional, con un incremento del 20% entre los años 2018 y 2020. Adicionalmente, en febrero del 2021 se registraron 2.248 millones de trabajadores independientes registrados entre el monotributo y el sistema general para autónomos.

En Brasil, la implementación del Régimen de Previsión Social para trabajadores independientes es una medida clave que garantiza acceso a beneficios previsionales.

CEPAL afirma que, a nivel regional, Brasil es el país que más recauda entre el grupo de los pequeños contribuyentes en términos de su PIB. No obstante, un problema que tiene el MEI es su alto índice de falta de pago de las contribuciones.

Por el lado de Uruguay, en 2020 el sistema de monotributo experimentó un crecimiento significativo, alcanzando casi 10 veces su tamaño anterior, con un total de 29.623 afiliados, según datos del Banco de Previsión Social.

A pesar de este aumento en la afiliación, la recaudación generada por este sistema es proporcionalmente pequeña en comparación con la tributación total o el Producto Interno Bruto (PIB).

Esta situación se debe principalmente a que el enfoque del monotributo está dirigido hacia trabajadores independientes con ingresos relativamente bajos, situación que comparte con la realidad observada en Argentina.

En Chile, luego de la reforma de 2019 (Ley N° 21.133), se redujo la cantidad de trabajadores obligados a cotizar al aumentar el umbral de ingresos declarados, centrándose ahora en aproximadamente 544 mil trabajadores.

A pesar de esta reducción, se observó un aumento significativo en el número de trabajadores independientes que contribuyeron, alcanzando 528 mil cotizantes en 2019, lo que representa aproximadamente el 23% de todos los trabajadores independientes. En el año 2020, la cifra de personas que cotizaron para su pensión aumentó a 553 mil.

Colombia, por su parte, ha implementado el Beneficio Económico Periódico (BEPS), un programa que otorga una pensión menor a un salario mínimo a trabajadores de bajos recursos que no cumplen con las condiciones para recibir una pensión convencional. Datos revelan que, en 2018, el programa BEPS contaba con 808 mil trabajadores inscritos y alrededor de 215 mil trabajadores que cotizaban. Sin embargo, se identifica que el 67% de los trabajadores por cuenta propia no cotizaba para su pensión, lo cual se atribuye en gran medida a los ingresos medios inferiores al salario mínimo en este segmento.

**Hacia una afiliación equitativa: propuestas de la CEPAL para incorporar a los trabajadores independientes al sistema de pensiones de manera gradual y equitativa.**

Las recomendaciones presentadas en el documento de la CEPAL podrían organizarse de la siguiente manera:

- Afiliación obligatoria gradual: Propuesta de incorporar a los trabajadores independientes de cuarta categoría al sistema de pensiones de manera obligatoria y gradual, aprovechando el proceso de declaración de impuestos.

- Piloto de ahorro voluntario: Sugiere realizar un piloto para medir el impacto de un programa de ahorro voluntario, especialmente dirigido a trabajadores independientes de bajos ingresos, con incentivos financieros y no financieros.

- Cambios paramétricos a los sistemas de pensiones: Sugiere reducir la tasa de cotización mínima para trabajadores independientes, facilitar pagos más frecuentes y masificar canales de pago utilizando tecnología. Además, propone utilizar aplicativos como Uber, Rappi o Cabify para automatizar el pago de contribuciones y aprovechar la identificación de miembros de estas plataformas.

- Creación y fortalecimiento del pilar solidario y del pilar de contribución voluntaria: Se recomienda evaluar la formalización de un pilar solidario para mejorar la cobertura de trabajadores con bajos ingresos.

- Difusión de nuevos beneficios del SNP: La CEPAL recomienda evaluar y difundir masivamente beneficios como pensiones proporcionales y préstamos previsionales.

- Cruces de información con encuestas y agenda de políticas de largo plazo: Sugiere realizar encuestas representativas a trabajadores independientes para comprender las razones detrás de la falta de cotización.

La propuesta de "Afiliación obligatoria gradual" sugiere incorporar a los trabajadores independientes de cuarta categoría al sistema de pensiones de manera obligatoria y progresiva, aprovechando el proceso de declaración de impuestos.

En esencia, esto implicaría que los trabajadores independientes, que actualmente no están obligados a cotizar para su pensión, se verían incluidos en el sistema previsional de manera obligatoria, pero de manera escalonada y vinculada a sus declaraciones de impuestos.



El proceso podría estar diseñado de la siguiente manera: al momento de realizar su declaración de impuestos, los trabajadores independientes de cuarta categoría serían automáticamente afiliados al sistema de pensiones. La afiliación sería obligatoria, pero se implementaría de forma gradual, posiblemente estableciendo porcentajes progresivos de aportes iniciales que podrían aumentar gradualmente en los siguientes años.

De esta manera se les permitiría a los trabajadores independientes adaptarse a la obligación de cotizar, evitando impactos financieros abruptos. Además, vincular la afiliación al proceso de declaración de impuestos simplificaría la administración y seguimiento del cumplimiento, ya que se aprovecharía una estructura existente.

La propuesta busca abordar el desafío de la baja participación de los trabajadores independientes en los sistemas de pensiones, al hacer que la afiliación sea parte integrante de sus responsabilidades fiscales. Al hacerlo gradualmente, se reconoce la diversidad de ingresos y circunstancias de los trabajadores independientes, permitiéndoles ajustarse a las nuevas obligaciones de manera más manejable.

Relacionado a la propuesta del "Piloto de ahorro voluntario", formulan en llevar a cabo un experimento inicial o programa piloto diseñado para evaluar los efectos y la viabilidad de implementar un sistema de ahorro voluntario. Este programa estaría específicamente orientado a trabajadores independientes que enfrentan bajos ingresos. El objetivo principal es analizar cómo diversos incentivos, tanto financieros como no financieros, influyen en el comportamiento de ahorro de este segmento de la población.

En la fase piloto, se seleccionaría un grupo representativo de trabajadores independientes de bajos ingresos, quienes serían invitados a participar voluntariamente en este programa de ahorro. Los incentivos financieros podrían incluir, por ejemplo, la posibilidad de recibir "matching contributions" (co-aportaciones)



por parte del Estado u otras entidades, donde cada unidad monetaria ahorrada por el trabajador sería complementada con una cantidad adicional. Los incentivos no financieros podrían abarcar aspectos como educación financiera personalizada, acceso a información detallada sobre los beneficios de la planificación de pensiones, y orientación sobre cómo maximizar el rendimiento de sus ahorros.

El enfoque del piloto busca responder preguntas cruciales para el diseño de políticas a largo plazo, tales como: ¿Cuál es el impacto real de los incentivos financieros en la participación de los trabajadores independientes en el ahorro voluntario? ¿La educación financiera desempeña un papel significativo en las decisiones de ahorro? ¿Cómo interactúan los incentivos financieros y no financieros para motivar un compromiso más sólido con el ahorro voluntario?

La recopilación de datos durante este piloto proporcionaría información valiosa sobre las estrategias más efectivas para estimular el ahorro en trabajadores independientes con bajos ingresos. Los resultados y aprendizajes obtenidos podrían contribuir a la formulación de políticas más efectivas y adaptadas a las necesidades de este grupo particular.

Por otro lado, la propuesta de la CEPAL de "Cambios paramétricos a los sistemas de pensiones" aborda la necesidad de ajustar ciertos parámetros del sistema para mejorar la participación y adecuación a las características de este grupo de trabajadores.

La sugerencia es disminuir la tasa de cotización mínima, que es la cantidad obligatoria que este grupo debe destinar a sus aportes de pensiones. Se propone, por ejemplo, reducir esta tasa a un porcentaje específico de la remuneración mínima vital.

Adicionalmente, busca flexibilizar la frecuencia de los pagos, permitiendo que los trabajadores realicen contribuciones de manera más regular, incluso a través de

pagos diarios o semanales. En el documento analizado se destaca que, al ofrecer flexibilidad en la frecuencia de pagos, las personas perciben que realizar las contribuciones se vuelve menos “oneroso”.

CEPAL menciona ampliar los canales de pago para las contribuciones, aprovechando las diversas redes que ofrecen los bancos, agentes, supermercados, grifos y otros. Aprovechar el uso de la tecnología desempeñaría un papel crucial en esta estrategia, facilitando la recaudación de aportes de manera eficiente y acercando la oferta del sistema de pensiones a un mayor número de trabajadores independientes.

En conjunto, aprovechar la infraestructura tecnológica de aplicativos populares, como Uber, Rappi o Cabify, permitiría vincular a los trabajadores independientes de forma virtual. Estos aplicativos ya cuentan con la identificación de sus miembros, lo que podría facilitar el proceso de afiliación y automatización del pago de contribuciones. Los gobiernos tendrían la posibilidad de establecer acuerdos o convenios para implementar sistemas que recauden automáticamente un porcentaje de los ingresos de este sector de la fuerza laboral destinado a sus pensiones.

La propuesta de "Creación y fortalecimiento del pilar solidario y del pilar de contribución voluntaria" se centra en dos aspectos clave para mejorar la seguridad social y pensiones en el contexto de trabajadores independientes con bajos ingresos.

**Pilar Solidario para Mejorar la Cobertura:** Se sugiere evaluar la formalización de un pilar solidario con el objetivo central de mejorar la cobertura de los trabajadores con bajos ingresos. Se buscaría complementar las prestaciones básicas ya existentes, como Pensión 65 y CONTIGO, que atienden a poblaciones específicas en situación de pobreza extrema o con discapacidades severas.

La creación de este nuevo pilar implicaría liderazgo institucional para su fortalecimiento y la generación de financiamiento sostenible a lo largo del tiempo. La



idea es ampliar la protección en la vejez para los trabajadores situados en la parte baja de la distribución de ingresos, que incluye a muchos trabajadores independientes.

Uniformización de la clasificación de pobreza: Se propone uniformizar la clasificación de pobreza utilizada en los programas existentes, como los ya mencionados Pensión 65 y CONTIGO.

La sugerencia apunta a utilizar una sola clasificación de pobreza en lugar de criterios diferentes. Esta uniformización facilitaría la identificación de la población elegible y simplificaría los procesos administrativos. Además, se destaca que el uso de la misma clasificación podría extenderse a otros programas relacionados, como el seguro subsidiado SIS Gratuito, creando coherencia en los requisitos para acceder a distintos beneficios.

Creación de un pilar de contribución voluntaria: La propuesta recomienda evaluar la creación de un pilar de contribución voluntaria como mecanismo para fomentar el ahorro y las cotizaciones previsionales, especialmente dirigido a la clase media y trabajadores en los quintiles medios de ingresos.

Este pilar podría basarse en incentivos exitosos, como el programa piloto de ahorro voluntario con co-aportación que vimos anteriormente. En este contexto, CEPAL destaca la importancia de un liderazgo institucional sólido, proponiendo que la Oficina de Normalización Previsional (ONP) podría desempeñar un papel central dada su experiencia en la regulación y administración de diversos regímenes previsionales.

En relación con la difusión de los nuevos beneficios del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la CEPAL sugiere una evaluación y una campaña de difusión masiva de las mejoras recientes, como las pensiones proporcionales y los préstamos previsionales.



La propuesta incluye el uso de tecnología y la implementación de programas piloto destinados a diferentes segmentos de la población. Se reconoce que la simple entrega de información puede no ser completamente efectiva, por lo que se insta a realizar mediciones para evaluar la eficacia de estas estrategias de comunicación.

La idea subyacente es no solo informar sobre los beneficios, sino también asegurar que estas medidas sean percibidas como atractivas y comprendidas por los potenciales beneficiarios.

En cuanto a la propuesta de cruces de información con encuestas y una agenda de políticas a largo plazo, la CEPAL sugiere abordar la problemática de la falta de cotización entre los trabajadores independientes mediante la realización de encuestas representativas. El objetivo es obtener una comprensión detallada de las razones subyacentes detrás de la falta de contribución a los sistemas de pensiones.

Además, se propone llevar a cabo cruces de información entre las bases de datos administrativas de los sistemas de pensiones y los resultados de estas encuestas. Este enfoque permitiría analizar las transiciones en el comportamiento de contribución a lo largo del tiempo, especialmente enfocándose en los trabajadores independientes. Esta información sería valiosa para identificar los factores que explican las fluctuaciones en la participación en los sistemas de pensiones y orientar estrategias más efectivas.

En una perspectiva a largo plazo, se sugiere la creación de una encuesta propia de seguridad social, similar a experiencias implementadas en otros países de la región. Esta encuesta proporcionaría datos específicos sobre la situación de los trabajadores independientes en relación con la seguridad social y complementarían la información disponible a través de otras fuentes.

Finalmente, el documento cepalino destaca la importancia de desarrollar una agenda de políticas que conecte la mejora de la cobertura de pensiones con objetivos más amplios, como la creación de empleo formal y la reducción de desigualdades de género.

#### **CAPÍTULO IV LA REALIDAD SOCIAL LATINOAMERICANA Y LA INCLUSIÓN LABORAL. SUS RELACIONES CON LA SOSTENIBILIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

En el ámbito de América Latina y el Caribe, la inclusión laboral se erige como un componente crucial para enfrentar los desafíos estructurales y fomentar un desarrollo social equitativo.

En un entorno caracterizado por crisis económicas, disparidades persistentes y cambios globales, la integración y participación igualitaria en el mercado laboral adquieren una importancia ineludible.

Lo hemos visto en detalle en el capítulo anterior bajo el foco de Perú, un país donde la informalidad es la regla, una situación que lamentablemente en Argentina se da en ciertos distritos con igual intensidad, tal como puede ser el AMBA, los conurbos de Rosario, Tucumán y últimamente con ciudades como Bariloche más allá del ejido urbano, más allá de los entornos puramente rurales donde la informalidad tiene sus propias dimensiones.

La región enfrenta una compleja red de desigualdades socioeconómicas, de género, étnicas y territoriales, que condicionan el acceso y las condiciones laborales de diversos sectores de la población.



A eso se le sumó la crisis sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19, que puso en manifiesto los desafíos estructurales de baja productividad y alta informalidad.

Por ello, es imperativo impulsar políticas de inclusión laboral que no solo generen empleo, sino que aseguren trabajos dignos, remuneración adecuada y protección social para toda la sociedad.

En este contexto, una publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) brinda una perspectiva sobre la inclusión laboral. "La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo" del año 2023, define la inclusión social como un proceso vital que aspira a garantizar la plena participación de todos los individuos en la sociedad, sin importar su origen, identidad, género, orientación sexual, capacidad o situación socioeconómica.

Resalta, entre otros temas, la importancia de eliminar obstáculos y prejuicios que limitan la integración de ciertos grupos, promoviendo así la equidad, la justicia social y el bienestar colectivo. Por lo tanto, explorar y comprender las dinámicas de la inclusión laboral resulta fundamental para edificar sociedades prósperas y sostenibles en la región.

Después de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarase el fin de la emergencia de salud mundial en mayo de 2023, América Latina y el Caribe ingresaron en una fase crítica de transición.

Este periodo post-pandémico se caracteriza por una serie de desafíos estructurales y crisis socioeconómicas que han impactado profundamente en la región. Al mismo tiempo, la recuperación tras la crisis sanitaria generada se ve obstaculizada por una compleja red de problemas que van desde la fragilidad de los sistemas de salud hasta la precariedad económica y las tensiones sociales.



La necesidad de reconstruir y fortalecer los sistemas de salud, revitalizar las economías regionales y abordar las profundas brechas sociales y económicas se ha convertido en una prioridad inmediata y urgente para los países de América Latina y el Caribe.

A medida que las naciones se esfuerzan por recuperarse, se enfrentan al desafío de equilibrar la urgencia de la recuperación económica con la protección de los derechos sociales y laborales de sus ciudadanos.

En este plano, la inclusión social y laboral emerge como un componente crucial para la reconstrucción post-pandémica. La pandemia ha exacerbado las desigualdades existentes y ha dejado al descubierto las disparidades socioeconómicas en la región.

Es esencial adoptar medidas que promuevan la integración igualitaria en el mercado laboral, garantizando oportunidades laborales dignas, remuneración justa y protección social para todos los trabajadores.

Además, el panorama post-pandémico requiere una atención especial hacia la mitigación de las disparidades socioeconómicas y la creación de políticas inclusivas que aborden las necesidades de los sectores más vulnerables de la población. Esto implica no solo la generación de empleo, sino también la promoción de un desarrollo social equitativo que responda a las diversas realidades y contextos de nuestra región.

En los últimos diez años, América Latina y el Caribe se han visto atrapados en un ciclo de crecimiento económico notablemente lento, lo que ha exacerbado los desafíos estructurales y sociales preexistentes en la región. Este período de bajo crecimiento económico ha profundizado las disparidades socioeconómicas y ha agudizado la inseguridad social, afectando especialmente a los sectores más vulnerables de la población.



Datos recopilados de fuentes diversas indican que el crecimiento económico en la región ha estado por debajo de las tasas esperadas y necesarias (sólo un 0,8%, menos de la mitad del crecimiento promedio durante la denominada década perdida de los años ochenta, según CEPAL) para abordar las necesidades de desarrollo y bienestar de la población.

La incapacidad de alcanzar un crecimiento económico robusto ha generado un ambiente de incertidumbre y ha limitado las oportunidades de progreso social y económico para millones de personas en la región.

Además, este bajo crecimiento económico ha contribuido a la consolidación de estructuras de desigualdad arraigadas, exacerbando la brecha entre ricos y pobres y ampliando las disparidades de ingresos y oportunidades.

Los datos demuestran que la concentración de la riqueza, la cristalización de una pobreza estructural pese al aumento del gasto social y el acceso desigual a recursos y oportunidades continúan siendo problemas persistentes en América Latina y el Caribe, obstaculizando los esfuerzos por promover la inclusión social y reducir la pobreza.

La falta de dinamismo económico dificulta la implementación de políticas efectivas para abordar las desigualdades y garantizar el acceso equitativo a oportunidades de desarrollo para todos los ciudadanos.

En este contexto, la prioridad en la inclusión laboral se manifiesta como un pilar fundamental en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, al mismo tiempo que impulsa un desarrollo social inclusivo en la región. Este enfoque se vuelve aún más relevante en un contexto donde las disparidades socioeconómicas persisten como desafíos significativos.



La complejidad de la inclusión laboral se manifiesta en la necesidad de abordar tanto la inserción laboral como las condiciones en las que se lleva a cabo el trabajo.

Esta tarea implica superar barreras estructurales arraigadas y desigualdades profundamente enraizadas en la sociedad.

Desde una perspectiva especializada en seguridad social, es crucial comprender que la inclusión laboral no se limita únicamente a garantizar el acceso a un empleo, sino que también involucra la creación de entornos laborales seguros, justos y equitativos para todos los trabajadores.

El desafío radica en reconocer y abordar las múltiples dimensiones de la inclusión laboral, que van más allá de la mera creación de empleo. Implica también garantizar que los trabajadores tengan acceso a condiciones laborales dignas, protección social adecuada y oportunidades de desarrollo profesional y personal.

Entonces, es fundamental adoptar un enfoque integral que reconozca la interconexión entre la inclusión laboral y la seguridad social para maximizar la productividad económica y el crecimiento sostenible en la región.

La promoción de la inclusión laboral no solo beneficia a los trabajadores individuales al brindarles oportunidades justas y equitativas, sino que también fortalece la base económica al aumentar la participación laboral y reducir la dependencia de programas asistenciales.

De esta manera, la integración efectiva de la seguridad social en las políticas de inclusión laboral no solo mejora la calidad de vida de los trabajadores, sino que también impulsa el desarrollo económico y social a largo plazo en nuestro país.



Para ello hay que abandonar el paradigma de pretender crear empleo desde la contención social, o las oficinas públicas conocidas como “Desarrollo Social” que suelen ser nada más que una denominación eufemística que aún guiada por buenas intenciones, en los hechos, solo lograron cristalizar una pobreza estructural demoledora.

La crisis laboral en América Latina y el Caribe presenta una serie de desafíos significativos en el ámbito de la seguridad social.

Si bien se han observado ciertas mejoras temporales en algunos indicadores laborales, la recuperación pospandemia se ve obstaculizada por la persistente informalidad y la precariedad laboral.

Los datos proporcionados por el informe cepalino subrayan la gravedad de la crisis laboral en América Latina y el Caribe, que ha ido en aumento desde 2010.

Durante la última década, la región ha experimentado un crecimiento económico extremadamente bajo, reflejado en indicadores laborales preocupantes. Por ejemplo, la tasa de crecimiento del número de ocupados ha sido solo del 1,26% entre 2014 y 2023, comparada con el 3,2% registrado durante la década perdida de 1980.

La pandemia de COVID-19 ha agravado aún más esta situación, desencadenando la mayor crisis en los mercados laborales de la región desde 1950.

En 2020, la creación de empleo experimentó su primera caída en 70 años, lo que subraya la magnitud del impacto de la pandemia en la economía y el empleo en América Latina y el Caribe. Este contexto de crisis prolongada y agravada por la pandemia destaca la urgente necesidad de abordar los desafíos estructurales y socioeconómicos que enfrenta la región en materia laboral.



La necesidad de proporcionar una cobertura integral de seguridad social para todos los trabajadores, incluidos aquellos empleados en el sector informal, representa uno de los principales desafíos en la región. La alta tasa de informalidad laboral se convierte en un obstáculo significativo para la expansión de la protección social, ya que muchos trabajadores carecen de acceso a los beneficios y la cobertura que ofrece un empleo formal.

Coincidimos con los guarismos que surgen del informe de la CEPAL en donde esta afirma que, según las estimaciones recogidas en las encuestas de empleo de 12 países de la región, el 49% de los trabajadores eran informales en el cuarto trimestre de 2022.

Aunque esta cifra muestra una ligera disminución con respecto al primer trimestre de 2019, la magnitud del problema exige una atención prioritaria para implementar una agenda regional centrada en la inclusión laboral.

Es importante destacar que el alto porcentaje de trabajadores informales tiene repercusiones significativas en el acceso presente y futuro a la protección social.

Datos reveladores indican que el 54,3% de la población económicamente activa en América Latina no cotizaba a los sistemas de pensiones en 2021, lo que pone de manifiesto una brecha sustancial en términos de protección social.

En 2022, según información de las encuestas de hogares y empleo de 14 países de la región, el 17% de los ocupados se encontraba en situación de pobreza, mientras que el 36,8% tenía ingresos laborales inferiores al salario mínimo. Estas cifras resaltan la vulnerabilidad económica y social de una parte significativa de la fuerza laboral.



Por otro lado, la crisis laboral post-pandemia ha acentuado las disparidades de género y edad en el acceso al empleo y las oportunidades laborales. Las mujeres y los jóvenes enfrentan desafíos particulares para ingresar al mercado laboral y obtener empleos que ofrezcan seguridad y estabilidad a largo plazo. Esta situación no solo afecta la inclusión económica y social de estos grupos, sino que también tiene implicaciones más amplias para el desarrollo sostenible y la cohesión social en la región.

En el mismo carril de ideas, y a pesar de algunos avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, persisten brechas significativas en la distribución del ingreso y la concentración de la riqueza en América Latina y el Caribe. Estos desafíos estructurales reflejan una matriz de desigualdad social que afecta desproporcionadamente a ciertos grupos vulnerables, como los jóvenes, afrodescendientes, indígenas y migrantes.

Los datos recopilados por OISS revelan que estas inequidades estructurales tienen un impacto tangible en la inclusión laboral de estos grupos.

Los jóvenes en América Latina y el Caribe enfrentan considerables obstáculos para acceder a empleos de calidad, lo que se refleja en sus altas tasas de desempleo y subempleo en comparación con otros grupos demográficos.

En el cuarto trimestre de 2022, por ejemplo, la tasa de desocupación entre los hombres jóvenes en 12 países de la región alcanzó el 9.4%, una cifra significativamente mayor que la de los hombres adultos, mientras que para las mujeres jóvenes fue del 13.5%, con una brecha aún mayor respecto a las mujeres adultas.



Esta disparidad se ve acentuada por una tasa de informalidad del 53.4% entre los jóvenes de 15 a 29 años, una cifra que supera en 12 puntos porcentuales la tasa de informalidad de los adultos de 30 a 64 años.

Estas cifras evidencian la complejidad de los desafíos de inclusión laboral que enfrenta la población joven en la región, desafíos que se han agravado con la pandemia de COVID-19. Durante la crisis sanitaria, los jóvenes experimentaron una pérdida de empleo aún mayor que la población adulta, lo que exacerbó su situación laboral precaria. Además, la discriminación y los sesgos presentes en el mercado laboral añaden una capa adicional de dificultad para su inserción laboral exitosa.

Se puede aseverar que los datos revelan una clara disparidad entre los jóvenes y los adultos en términos de acceso a oportunidades laborales dignas y bien remuneradas, subrayando la urgente necesidad de abordar las inequidades estructurales que perpetúan estas disparidades.

Sin embargo, no sólo los jóvenes enfrentan diariamente problemas para acceder a un empleo de calidad, las comunidades afrodescendientes e indígenas enfrentan barreras adicionales relacionadas con la discriminación racial y étnica, así como con la falta de acceso a recursos y oportunidades educativas y laborales.

Estas poblaciones, a menudo marginadas y excluidas de los procesos de desarrollo económico y social, requieren políticas y programas específicos que aborden sus necesidades y promuevan su inclusión laboral y económica.

Del mismo modo, los migrantes, tanto internos como externos, encuentran desafíos significativos para integrarse en el mercado laboral y acceder a empleos dignos y bien remunerados. La falta de reconocimiento de sus calificaciones y habilidades, así como las barreras legales y sociales, contribuyen a su vulnerabilidad laboral y socioeconómica.



Las barreras lingüísticas y culturales podrían representar una de las principales causas que dificultan la integración laboral de los migrantes. La falta de dominio del idioma local limita su capacidad para comunicarse efectivamente en el lugar de trabajo y comprender las instrucciones y expectativas laborales.

Además, las diferencias culturales en las prácticas laborales y las normas sociales pueden generar malentendidos y conflictos en el entorno laboral, lo que dificulta la adaptación y la construcción de relaciones laborales sólidas.

Otra causa fundamental de la vulnerabilidad laboral de los migrantes radica en la discriminación y la estigmatización que enfrentan en el mercado laboral. El prejuicio basado en el origen étnico, cultural o nacional puede llevar a la exclusión de los migrantes de oportunidades laborales significativas y a la asignación de trabajos precarios y mal remunerados. La discriminación también puede manifestarse en la falta de reconocimiento de las calificaciones y experiencias laborales de los migrantes, lo que perpetúa su marginación y limita sus perspectivas de movilidad laboral y social. En conjunto, estas barreras contribuyen a la perpetuación de la desigualdad y la exclusión de los migrantes en el mercado laboral.

La erradicación de las desigualdades de género en el ámbito laboral y la consecución de la autonomía económica de las mujeres son elementos fundamentales para lograr un desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe. Para abordar estas desigualdades de manera efectiva, es crucial considerar no solo las barreras de acceso al empleo y las disparidades salariales, sino también la importancia de garantizar la seguridad social de las mujeres.

El análisis histórico revela una evolución gradual pero persistente en la participación laboral de las mujeres entre 2001 y 2019, marcando un período de crecimiento constante en su integración al mercado laboral.

A su vez, la pandemia de COVID-19 representó un revés significativo, ya que se experimentó un retroceso de 18 años en la participación laboral femenina.

Este impacto refleja la vulnerabilidad de las mujeres en situaciones de crisis y la fragilidad de sus avances laborales frente a eventos disruptivos a gran escala. A pesar de este retroceso, desde el año 2020 se ha observado un incremento del 4,3% en la participación laboral de las mujeres, alcanzando el 51,9% en 2022.

Esta recuperación indica una resiliencia y capacidad de adaptación de las mujeres frente a los desafíos del mercado laboral, aunque persisten barreras estructurales y culturales que limitan su plena integración.

La persistencia de una amplia brecha de género en la participación laboral es un aspecto preocupante que subraya desigualdades arraigadas en la sociedad. En 2022, mientras que una de cada dos mujeres no participaba en la fuerza laboral, la proporción entre los hombres era de uno de cada cuatro, cifras que apenas han variado en las últimas dos décadas. Esta discrepancia evidencia desafíos sistémicos que afectan la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral y reflejan la persistencia de normas sociales y económicas discriminatorias.

La necesidad de abordar estas disparidades se vuelve aún más urgente en un contexto donde la participación plena de las mujeres en la fuerza laboral no solo es un imperativo de justicia social, sino también un motor crucial para el crecimiento económico y la estabilidad social a largo plazo.

La seguridad social juega un papel crucial en la promoción de la inclusión laboral y el bienestar de las mujeres en la región. Esto implica asegurar que las mujeres tengan acceso a sistemas de protección social que abarquen una serie de beneficios, como



la atención médica, la jubilación, la protección contra el desempleo y otras formas de apoyo en momentos de necesidad.

En muchas sociedades latinoamericanas y caribeñas, las mujeres enfrentan obstáculos adicionales para acceder a la seguridad social. Estos pueden incluir discriminación en el lugar de trabajo, brechas salariales de género que afectan la capacidad de contribución a los sistemas de seguridad social y desigualdades en el acceso a empleos formales que proporcionen beneficios sociales.

Para abordar estos desafíos, es necesario implementar políticas que promuevan la igualdad de género en el acceso a la seguridad social. Esto puede implicar:

-Eliminación de la discriminación en el lugar de trabajo: Es fundamental implementar medidas que prevengan la discriminación de género en el empleo y promuevan la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en todos los sectores laborales.

-Reducción de las brechas salariales de género: La equiparación de salarios entre hombres y mujeres contribuiría a aumentar la capacidad de las mujeres para contribuir a los sistemas de seguridad social y garantizar una mayor protección económica a lo largo de sus vidas.

-Promoción del empleo formal: Fomentar la creación de empleos formales con acceso a beneficios sociales es esencial para garantizar que las mujeres puedan acceder a la seguridad social y no queden excluidas debido a la informalidad laboral.

-Ampliación de la cobertura de la seguridad social: Es necesario expandir la cobertura de los sistemas de seguridad social para incluir a aquellos trabajadores y trabajadoras que actualmente carecen de protección, especialmente en sectores vulnerables como el trabajo doméstico y el empleo informal.

-Reconocimiento del trabajo no remunerado: Además del trabajo remunerado, es crucial valorar y reconocer el trabajo no remunerado realizado por las mujeres en el hogar y en la comunidad. Esto puede incluir políticas que faciliten el equilibrio entre el trabajo remunerado y las responsabilidades de cuidado, como el acceso a servicios de cuidado infantil y atención a personas dependientes.

Garantizar la seguridad social de las mujeres es un componente fundamental de las estrategias integrales de inclusión laboral y desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe. Al abordar las desigualdades de género en el acceso a la seguridad social, se promueve la autonomía económica de las mujeres y se avanza hacia sociedades más justas e igualitarias.

Otro aspecto mencionado por el documento cepalino es el fenómeno del envejecimiento poblacional, caracterizado por un incremento en la esperanza de vida y una reducción en las tasas de fecundidad, representa uno de los principales desafíos para la inclusión laboral en el siglo XXI.

A medida que las personas viven más tiempo y las familias tienen menos hijos, se produce un cambio en la estructura demográfica de la sociedad. Este cambio implica que una proporción mayor de la población esté en edades avanzadas, lo que plantea importantes implicaciones para el mercado laboral y las políticas de inclusión.

En primer lugar, el aumento de la longevidad implica que las personas trabajen durante más años, lo que requiere adaptaciones tanto en las políticas de jubilación como en las oportunidades laborales disponibles para personas de mayor edad.

Las empresas y los gobiernos deben fomentar entornos laborales inclusivos y flexibles que permitan a los trabajadores mayores continuar contribuyendo al mercado laboral de manera productiva y satisfactoria. Además, se necesitan programas de reciclaje y



actualización de habilidades para garantizar que los trabajadores mayores puedan adaptarse a las demandas cambiantes del mercado.

Por otro lado, la disminución de las tasas de fecundidad significa que habrá menos jóvenes entrando al mercado laboral en comparación con la cantidad de personas que se jubilan.

Esto puede generar desafíos en términos de la disponibilidad de mano de obra, especialmente en sectores que requieren habilidades específicas o que tienen una alta demanda de trabajadores jóvenes.

**Las políticas de inclusión laboral deben abordar esta realidad demográfica mediante la promoción de la educación y la formación profesional, así como la implementación de medidas que fomenten la participación activa de los jóvenes en la economía.**

La disminución del gasto social como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en América Latina y el Caribe, a pesar de mantenerse por encima de los niveles pre-pandemia, es un fenómeno preocupante que plantea interrogantes sobre la sostenibilidad de las políticas de inclusión laboral y social en la región. Esta tendencia puede atribuirse a una serie de factores complejos que han afectado la capacidad de los gobiernos para mantener altos niveles de inversión en programas sociales.

En primer lugar, la crisis económica derivada de la pandemia de COVID-19 ha ejercido presiones significativas sobre los presupuestos públicos en toda la región.

Los gobiernos se han visto obligados a enfrentar una combinación de caídas en los ingresos fiscales debido a la recesión económica y aumentos en el gasto público para abordar las emergencias de salud y sociales generadas por la pandemia. Esta

situación ha llevado a una redistribución de recursos y prioridades, lo que ha resultado en recortes en el gasto social en algunos casos.

Además, la disminución del gasto social puede estar relacionada con limitaciones estructurales en la capacidad financiera de los Estados. En muchos países de la región, los altos niveles de deuda pública y los déficits fiscales crónicos han restringido la disponibilidad de recursos para financiar programas sociales de manera sostenible.

La falta de una base impositiva amplia y eficiente, así como la evasión fiscal y la elusión de impuestos, también han contribuido a la escasez de fondos para políticas de inclusión laboral y social.

Otro factor importante a considerar es la falta de consenso político y social en torno a la importancia y la distribución del gasto social. En algunos casos, los debates ideológicos y las luchas partidistas han obstaculizado la adopción de políticas que prioricen la protección social y la inclusión laboral.

Las diferencias en las visiones sobre el papel del Estado en la economía y la redistribución de la riqueza han dificultado la implementación de medidas efectivas para abordar las desigualdades y promover la equidad.

Dicho de una forma resumida, la disminución del gasto social como porcentaje del PIB en América Latina y el Caribe puede atribuirse a una combinación de factores económicos, fiscales, políticos y sociales.

Para revertir esta tendencia y garantizar la sostenibilidad de las políticas de inclusión laboral y social, se requiere un compromiso renovado por parte de los gobiernos, así como reformas estructurales que fortalezcan la capacidad financiera del Estado y promuevan una distribución más equitativa de los recursos.





## **Políticas activas y pasivas.**

Las políticas activas de inclusión laboral se centran en medidas diseñadas para mejorar las oportunidades de empleo y formación de los trabajadores. Estas políticas incluyen una amplia gama de iniciativas, como programas de capacitación y desarrollo de habilidades, subsidios para la contratación de trabajadores desempleados, incentivos para la creación de empleo y apoyo al emprendimiento. El objetivo principal de estas políticas es aumentar la empleabilidad de los trabajadores y mejorar su acceso a empleos de calidad y bien remunerados.

Al proporcionar oportunidades de formación y desarrollo profesional, las políticas activas ayudan a los trabajadores a adquirir las habilidades necesarias para adaptarse a los cambios en el mercado laboral y acceder a mejores oportunidades de empleo.

En cuanto a las políticas pasivas de inclusión laboral, éstas están diseñadas para garantizar la protección social de los desempleados y proporcionar un colchón económico durante los períodos de desempleo.

Estas políticas incluyen programas de seguro de desempleo, subsidios de desempleo, programas de asistencia social y otros mecanismos de protección social.

El propósito principal de las políticas pasivas es brindar apoyo financiero y asistencia a los individuos y familias afectados por el desempleo, ayudándoles a cubrir sus necesidades básicas y mantener un nivel mínimo de bienestar económico mientras buscan empleo o se reincorporan al mercado laboral.

Ambas formas de políticas, activas y pasivas, son fundamentales para promover una inserción laboral adecuada y garantizar la inclusión social y económica de los trabajadores.



Las políticas activas ayudan a mejorar las habilidades y la empleabilidad de los trabajadores, mientras que las políticas pasivas proporcionan un importante mecanismo de protección social en caso de desempleo.

Al combinar estas dos formas de políticas, los gobiernos pueden proveer un entorno más favorable para el empleo y contribuir a reducir la vulnerabilidad de los trabajadores frente a las fluctuaciones del mercado laboral y las crisis económicas.

En este contexto, un buen fortalecimiento de la institucionalidad laboral es clave.

Ésta abarca diversas dimensiones que van más allá de la mera legislación. Implica desarrollar y mantener un entorno donde los derechos laborales estén protegidos, se respeten las condiciones laborales dignas y se promueva un equilibrio justo entre los empleadores y los trabajadores.

Para lograrlo, es esencial contar con un nuevo paradigma que reemplace al enfoque que se ha venido manejando en Argentina desde la crisis de 2001 en donde solo se ha buscado contener y disfrazar el desempleo, el subempleo, y la informalidad por marcos legales sólidos que establezcan normas claras y aplicables en el ámbito laboral.

Además de la legislación, el fortalecimiento de la institucionalidad laboral implica la creación y el fortalecimiento de instituciones que supervisen y hagan cumplir las leyes laborales de manera efectiva.

Estas instituciones pueden incluir ministerios o secretarías de trabajo, organismos de inspección laboral, tribunales laborales y otros mecanismos de resolución de disputas.



Es crucial que estas instituciones cuenten con los recursos necesarios, la independencia y la capacidad técnica para llevar a cabo sus funciones de manera eficiente y justa.

El diálogo social también desempeña un papel fundamental en el fortalecimiento de la institucionalidad laboral. El diálogo entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores puede ayudar a identificar y abordar las necesidades y preocupaciones de todas las partes interesadas, promoviendo así la cooperación y la construcción de consensos en torno a cuestiones laborales clave. El establecimiento de mecanismos formales e inclusivos de diálogo social puede contribuir a la formulación de políticas laborales más equitativas y efectivas.

Por último, la fiscalización efectiva es un componente esencial del fortalecimiento de la institucionalidad laboral. Las leyes laborales y los derechos de los trabajadores deben ser aplicados de manera consistente y equitativa en todos los sectores de la economía. Esto requiere no solo de una mayor capacidad de inspección y aplicación de la ley, sino también de sanciones efectivas para aquellos que violen las normas laborales.

La fiscalización efectiva no solo protege los derechos de los trabajadores, sino que también contribuye a promover un entorno laboral justo y competitivo para todas las partes involucradas. En resumen, el fortalecimiento de la institucionalidad laboral requiere un enfoque integral que combine legislación robusta, instituciones eficientes, diálogo social y fiscalización efectiva para garantizar condiciones laborales justas y dignas para todos.

La sostenibilidad financiera y social de las políticas de inclusión laboral es un aspecto crucial que debe abordarse para asegurar su efectividad a largo plazo. Esto implica no sólo considerar la viabilidad económica de dichas políticas, sino también evaluar

la cobertura y la adecuación de las prestaciones ofrecidas a los trabajadores y sus familias.

Desde una perspectiva financiera, las políticas de inclusión laboral deben diseñarse de manera que sean financieramente viables y sostenibles en el tiempo. Esto significa que los recursos destinados a estas políticas deben ser suficientes y estar adecuadamente gestionados para garantizar su continuidad y efectividad. Además, es fundamental buscar fuentes de financiamiento sostenibles que no comprometan la estabilidad económica a largo plazo.

Por otro lado, la sostenibilidad social implica que las políticas de inclusión laboral deben asegurar una cobertura amplia y suficiente para todos los trabajadores, especialmente aquellos en situaciones de vulnerabilidad o riesgo. Esto implica garantizar el acceso a prestaciones laborales y sociales, como seguro de desempleo, atención médica, cuidado infantil y programas de capacitación, entre otros.

Para lograr la sostenibilidad financiera y social, es crucial establecer un pacto social y fiscal que involucre a diversos actores, incluyendo al gobierno, empleadores, trabajadores y otros grupos de interés. Este pacto debe basarse en principios de equidad, solidaridad y responsabilidad compartida, y debe incluir mecanismos para la distribución justa de los costos y beneficios de las políticas de inclusión laboral.

Para resumir lo que hemos estado viendo, podemos decir que en un panorama marcado por desafíos demográficos, económicos y sociales, las políticas de inclusión laboral emergen como un componente vital para promover el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe.

La combinación de políticas activas y pasivas se erige como una estrategia integral para promover una inserción laboral adecuada. Mientras las primeras buscan mejorar las oportunidades de empleo y formación, las segundas garantizan la protección



social de los desempleados. No obstante, el fortalecimiento de la institucionalidad laboral se torna imprescindible para asegurar condiciones dignas de trabajo y proteger los derechos laborales de la población trabajadora.

La sostenibilidad financiera y social de las políticas de inclusión laboral constituye un pilar esencial para su efectividad a largo plazo.

Esto implica no solo considerar la viabilidad económica de estas políticas, sino también evaluar la cobertura y suficiencia de las prestaciones ofrecidas.

### **Interconexión entre inclusión laboral y protección social**

La inclusión laboral y los sistemas de protección social están intrínsecamente ligados. Las políticas de protección social tienen como objetivo mitigar la pobreza y reducir las desigualdades, y la inclusión laboral es un componente crucial para lograrlo.

En primer lugar, los sistemas de protección social están diseñados para garantizar que los individuos tengan acceso a un nivel básico de bienestar y seguridad, especialmente en situaciones de vulnerabilidad económica, como el desempleo, la enfermedad o la vejez.

Estos sistemas buscan reducir la pobreza y promover la equidad social al proporcionar recursos y servicios que ayuden a cubrir las necesidades básicas de la población. Lo que no pueden es crear empleo, como ha quedado demostrado.

Por otro lado, el trabajo no solo proporciona un medio de sustento económico, sino que también desempeña un papel fundamental en la realización personal, el sentido de pertenencia y la integración social.



Una mayor inclusión laboral no solo beneficia a los individuos, sino que también contribuye al desarrollo económico y social de una sociedad en su conjunto.

La conexión entre la inclusión laboral y los sistemas de protección social radica en su capacidad para complementarse y fortalecerse mutuamente.

Por ejemplo, un empleo estable y bien remunerado puede reducir la dependencia de los individuos en los programas de asistencia social, al tiempo que les brinda la oportunidad de contribuir al sistema a través de sus impuestos y cotizaciones.

Además, los sistemas de protección social pueden actuar como un amortiguador durante los períodos de transición laboral, como la búsqueda de empleo o la reubicación laboral, proporcionando un apoyo financiero temporal hasta que se restablezca la estabilidad laboral.

A pesar de los esfuerzos realizados en numerosos países, las brechas en la cobertura y la suficiencia de las prestaciones sociales siguen siendo un desafío importante, sobre todo para aquellos trabajadores que laboran en la informalidad y para quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica.

Esta realidad resalta la urgencia de implementar acciones integrales que aborden de manera efectiva la interrelación entre la protección social y la inclusión laboral poniendo el eje de la discusión en salir de los esquemas de mera protección social y avanzar hacia la inclusión laboral.

En primer lugar, las brechas en la cobertura de la protección social se traducen en la exclusión de grandes segmentos de la población trabajadora, especialmente aquellos que se desempeñan en el sector informal de la economía.



Estos trabajadores suelen carecer de acceso a programas de seguridad social, como pensiones, seguro de salud y protección contra el desempleo, lo que los deja expuestos a riesgos financieros significativos en caso de enfermedad, accidente o vejez.

Incluso cuando se ofrece cierta cobertura, la suficiencia de las prestaciones sociales puede ser insuficiente para garantizar un nivel adecuado de bienestar y seguridad económica. Las prestaciones pueden ser demasiado bajas para cubrir las necesidades básicas de los beneficiarios, lo que perpetúa la vulnerabilidad y la exclusión social.

La falta de cobertura y suficiencia en las prestaciones sociales tiene implicaciones profundas no solo para los individuos y las familias, sino también para la sociedad en su conjunto.

La exclusión social y económica de ciertos grupos de trabajadores puede generar desigualdades persistentes y limitar el potencial de desarrollo humano y económico de un país.

Para abordar estas brechas, es fundamental implementar estrategias integrales que fortalezcan la conexión entre la protección social y la inclusión laboral.

Esto implica desarrollar políticas y programas que amplíen la cobertura de la protección social, especialmente para los trabajadores informales y vulnerables, y que garanticen la suficiencia de las prestaciones para cubrir las necesidades básicas de los beneficiarios.

Al mismo tiempo, se requiere una mayor colaboración entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil para diseñar e implementar soluciones innovadoras que aborden las barreras estructurales que perpetúan la exclusión social y laboral.



Esto puede incluir la expansión de programas de inclusión financiera, el fortalecimiento de los sistemas de identificación y registro de trabajadores informales, y la promoción de políticas que fomenten la formalización del empleo y la protección social universal.

En última instancia, cerrar las brechas en la cobertura y suficiencia de las prestaciones sociales requiere un compromiso firme y sostenido por parte de todos los actores involucrados, así como una visión compartida de justicia social y equidad que coloque a los derechos humanos y la dignidad de las personas en el centro de las políticas y programas de desarrollo.

Otra vinculación importante es la del acceso a la protección social y la reducción de la informalidad laboral, desafío clave en muchos países, especialmente en regiones donde la informalidad laboral es alta y la cobertura de la protección social es limitada.

Para abordar esta interconexión, se requieren iniciativas integrales que promuevan la inclusión de los trabajadores independientes e informales en los sistemas de protección social y que adapten los requisitos para acceder a la cobertura contributiva.

Es fundamental reconocer la importancia de ampliar la cobertura de la protección social para incluir a los trabajadores independientes e informales.

Estos trabajadores, que representan una parte significativa de la fuerza laboral en muchos países, como lo vimos en detalle en el capítulo dedicado a Perú, a menudo carecen de acceso a beneficios como seguro de salud, pensiones y protección contra el desempleo. La falta de protección social los deja vulnerables a situaciones de crisis y dificulta su capacidad para construir un futuro económico estable.





Para lograr una mayor inclusión, es necesario diseñar programas y políticas que se adapten a la realidad de los trabajadores informales y que reconozcan sus necesidades y circunstancias específicas. Esto puede implicar la creación de mecanismos flexibles de afiliación y contribución que se ajusten a los ingresos variables y las condiciones de trabajo no convencionales de los trabajadores informales.

Además, es crucial ajustar los requisitos para acceder a la cobertura contributiva de la protección social. Muchos trabajadores informales enfrentan barreras significativas para cumplir con los requisitos tradicionales de afiliación y contribución, lo que los excluye de la protección social formal. Al flexibilizar y simplificar estos requisitos, se puede facilitar el acceso de los trabajadores informales a los beneficios de la protección social y reducir la informalidad laboral en el proceso.

Por otro lado, es importante abordar las causas subyacentes de la informalidad laboral, como la falta de oportunidades de empleo formal, la escasez de servicios sociales y la discriminación en el acceso al mercado laboral. Promover el desarrollo económico inclusivo, fomentar la formalización del empleo y fortalecer los sistemas de educación y capacitación son aspectos clave para reducir la informalidad y mejorar el acceso a la protección social.

Como hemos mencionado, fortalecer la regulación e institucionalidad laboral es un componente fundamental para garantizar condiciones laborales justas y proteger los derechos de los trabajadores. La elusión y evasión previsional son prácticas que socavan la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social y ponen en riesgo el bienestar de los trabajadores. Para abordar este desafío, se requiere una acción decidida por parte de los gobiernos y las instituciones pertinentes.

Paralelamente, la regularización de los trabajadores migrantes es un paso crucial hacia la protección de sus derechos laborales y el acceso a la seguridad social. Los



trabajadores migrantes suelen enfrentarse a condiciones laborales precarias y a la exclusión de los sistemas de protección social debido a su estatus migratorio.

Regularizar su situación les brinda la posibilidad de acceder a los mismos derechos y beneficios que los trabajadores nacionales, promoviendo la igualdad y la justicia social.

Creemos oportuno establecer mecanismos de portabilidad de los aportes previsionales para garantizar la continuidad de la protección social de los trabajadores que cambian de empleo o país. La portabilidad de los aportes permite que los trabajadores conserven sus derechos adquiridos y acumulen antigüedad en sus cotizaciones, independientemente de los cambios en su trayectoria laboral. Esto contribuye a la seguridad económica y la estabilidad financiera de los trabajadores a lo largo de su vida laboral.

Para lograr una regulación e institucionalidad laboral reforzadas, es fundamental fortalecer los mecanismos de supervisión y fiscalización para garantizar el cumplimiento de las normativas laborales y prevenir la explotación laboral. Esto implica dotar a las instituciones pertinentes de los recursos y la autoridad necesarios para llevar a cabo inspecciones laborales efectivas y aplicar sanciones a los empleadores que infrinjan la ley.

Asimismo, es importante promover el diálogo social entre los distintos actores del mundo laboral, incluidos los trabajadores, los empleadores y el gobierno. El diálogo social facilita la negociación colectiva y la resolución de conflictos laborales de manera pacífica y equitativa, contribuyendo a un ambiente laboral armonioso y productivo.

### **Impacto de la salud**



En el mismo sentido de las ideas expuestas, el impacto de la salud en la inclusión laboral está estrechamente relacionado con la seguridad social, ya que esta última es un componente fundamental para garantizar el acceso equitativo a servicios de salud y protección financiera en caso de enfermedad o incapacidad laboral.

La seguridad social aborda la necesidad de protección contra los riesgos económicos y de salud que enfrentan los individuos a lo largo de su vida laboral y más allá de ella.

En el contexto de la inclusión laboral, la seguridad social desempeña un papel crucial al proporcionar un colchón de protección para los trabajadores y sus familias en momentos de dificultad.

Los programas de seguridad social, como los seguros de salud y los sistemas de pensiones, contribuyen a mitigar los riesgos financieros asociados con la enfermedad, el desempleo, la discapacidad y la vejez, lo que puede facilitar la participación activa de las personas en la fuerza laboral.

Por ejemplo, un sistema de seguridad social sólido puede brindar a los trabajadores la confianza necesaria para buscar empleo o emprender actividades laborales por cuenta propia, sabiendo que cuentan con un respaldo financiero en caso de enfermedad o accidente.

Asimismo, la existencia de un sistema de seguridad social bien estructurado puede contribuir a la atracción y retención de talento en el mercado laboral al ofrecer beneficios adicionales, como cobertura de salud integral y planes de pensiones adecuados.

Además, la seguridad social puede jugar un papel preventivo al promover la salud y el bienestar de los trabajadores a través de programas de salud ocupacional y prevención de enfermedades.



Al proporcionar acceso a servicios de atención médica preventiva y tratamiento oportuno, los sistemas de seguridad social pueden ayudar a reducir la incidencia de enfermedades laborales y mejorar la productividad y la calidad de vida de los trabajadores.

Estas claves ponen de relieve la intrincada red de conexiones que existe entre la inclusión laboral, la protección social, la regulación laboral y la salud en la región de América Latina y el Caribe.

Se destaca la interdependencia entre estos elementos, donde cada uno influye y es influido por los demás.

La inclusión laboral no puede entenderse de manera aislada, sino que está íntimamente ligada a la capacidad de los individuos para acceder a sistemas de protección social sólidos que les brinden seguridad y estabilidad económica.

Del mismo modo, la regulación laboral juega un papel crucial en la protección de los derechos de los trabajadores y en la garantía de condiciones laborales dignas y equitativas.

Además, la salud emerge como un factor determinante que impacta tanto en la capacidad de las personas para participar en la fuerza laboral como en su bienestar general. Las condiciones laborales precarias pueden contribuir a problemas de salud física y mental, lo que resalta la importancia de promover entornos laborales seguros y saludables.

Asimismo, la salud y la seguridad social están estrechamente vinculadas, ya que un acceso adecuado a servicios de salud de calidad es fundamental para el bienestar y la productividad de los trabajadores.

En este contexto, las soluciones efectivas requerirán una colaboración estrecha entre los gobiernos, las instituciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil para diseñar e implementar medidas que promuevan la inclusión al mundo laboral de la sociedad.

### **Desafíos de la inclusión laboral. Vejez, discapacidad y etnia**

La inclusión laboral de las personas mayores es un aspecto crucial para garantizar su bienestar económico y social. Durante la pandemia, se evidenció una disminución significativa en la tasa de ocupación de personas mayores, lo que refleja la complejidad de su situación en el mercado laboral.

Según datos de la CEPAL, en el año 2022, aproximadamente el 21.7% de la población de 65 años y más estaba ocupada en América Latina y el Caribe. Sin embargo, es importante destacar que existió una marcada disparidad de género en esta ocupación. La tasa de ocupación de los hombres mayores duplica con creces la de las mujeres mayores en la región.

Durante la pandemia de COVID-19, la crisis económica resultante llevó a una reducción significativa de la tasa de ocupación de personas mayores en la región. Esta disminución fue más pronunciada entre los hombres mayores, con una caída del 9% en comparación con el período pre-pandémico.

Por otro lado, aunque las mujeres mayores también experimentaron una reducción en su tasa de ocupación, fue menos marcada, con una disminución del 4.5%.

Este fenómeno puede atribuirse a varios factores, entre ellos la presión económica y la discriminación laboral asociada a la edad. Muchas personas mayores se ven obligadas a continuar trabajando debido a la falta o insuficiencia de pensiones y otras



fuentes de ingreso. Además, la discriminación por edad en el ámbito laboral puede dificultar su contratación y retención en empleos formales.

La disminución de la tasa de ocupación entre las personas mayores durante la pandemia resalta la necesidad de abordar las barreras que enfrentan en el mercado laboral. Esto incluye la implementación de políticas que promuevan la igualdad de oportunidades y combatan la discriminación por edad, así como la expansión de programas de seguridad social que garanticen una protección adecuada para las personas mayores que ya no pueden o no desean trabajar.

El derecho al trabajo en la vejez es fundamental para garantizar la seguridad económica y el bienestar de las personas mayores. Sin embargo, a pesar de que la participación laboral de este grupo demográfico es reconocida como un derecho, el mercado laboral enfrenta desafíos significativos en cuanto a la inclusión de las personas mayores.

Una de las principales preocupaciones es la alta tasa de informalidad laboral entre las personas mayores. La informalidad laboral implica trabajar en condiciones precarias, sin acceso a beneficios laborales, seguridad social ni protección laboral adecuada. Esta situación sugiere que muchas personas mayores tienen dificultades para mantener empleos formales y acceder a pensiones que les proporcionen una fuente de ingresos sostenible durante la vejez.

La informalidad laboral entre las personas mayores puede atribuirse a varios factores. En muchos casos, las personas mayores se ven obligadas a aceptar trabajos informales debido a la falta de oportunidades laborales formales que estén disponibles para su grupo demográfico. Además, la discriminación por edad en el mercado laboral puede limitar las opciones de empleo para las personas mayores, lo que las empuja hacia la informalidad.



La falta de acceso a empleos formales y a sistemas de seguridad social adecuados puede tener graves repercusiones en la calidad de vida de las personas mayores. Sin una fuente de ingresos estable y protección social, las personas mayores pueden enfrentarse a dificultades económicas, inseguridad financiera y una disminución en su calidad de vida durante la vejez.

En el contexto de la búsqueda constante de una sociedad más inclusiva y equitativa, la temática de la discapacidad emerge como un punto central en el diálogo sobre la inclusión social. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada en 2006 por las Naciones Unidas, representa un hito trascendental en el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales de este grupo de individuos.

En particular, su abordaje sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad marca un punto de inflexión en la manera en que la sociedad encara la diversidad y la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral.

La inclusión laboral de las personas con discapacidad, respaldada por los principios y estándares establecidos en la Convención, no sólo constituye un imperativo ético, sino también un pilar fundamental para la construcción de sociedades más justas y cohesionadas. En este contexto, es esencial comprender los desafíos y las oportunidades que surgen en el camino hacia una verdadera inclusión social de las personas con discapacidad, así como también explorar las políticas y prácticas que promueven su plena participación en todos los aspectos de la vida laboral y comunitaria.

A pesar de los compromisos asumidos para garantizar el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, existen numerosas barreras que obstaculizan su inclusión laboral y dificultan su acceso a oportunidades laborales dignas y significativas.

Una de las principales barreras que enfrentan las personas con discapacidad es la falta de accesibilidad en el lugar de trabajo y en los entornos laborales en general. Muchos lugares de trabajo no están adaptados para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, lo que puede dificultar su participación y desempeño laboral. La falta de accesibilidad puede incluir la ausencia de rampas, ascensores, señalización adecuada y tecnologías accesibles, entre otros aspectos.

Además, las personas con discapacidad enfrentan discriminación en el lugar de trabajo, lo que puede manifestarse a través de actitudes negativas, estereotipos y prejuicios por parte de empleadores y colegas. Esta discriminación puede limitar las oportunidades laborales disponibles para las personas con discapacidad y dificultar su progreso profesional.

Otro desafío importante es la escasez de oportunidades de capacitación y formación para las personas con discapacidad. Muchas veces, estas personas enfrentan dificultades para acceder a programas de capacitación y educación que les permitan adquirir las habilidades necesarias para desempeñarse en el mercado laboral de manera efectiva. La falta de acceso a la capacitación puede perpetuar la exclusión laboral y limitar las oportunidades de empleo para las personas con discapacidad.

Estas barreras contribuyen a que las personas con discapacidad enfrentan mayores tasas de desempleo, subempleo y trabajo informal en comparación con la población general. La falta de inclusión laboral tiene importantes repercusiones en la calidad de vida y el bienestar de las personas con discapacidad, así como en su autonomía y participación en la sociedad.

Es fundamental adoptar medidas que promuevan la accesibilidad en el lugar de trabajo, combatan la discriminación y garanticen el acceso equitativo a oportunidades de capacitación y formación. Asimismo, es necesario fomentar la sensibilización y la





educación sobre las capacidades y habilidades de las personas con discapacidad, así como crear políticas y programas inclusivos que faciliten su integración laboral y promuevan su plena participación en el mercado laboral y en la sociedad en general.

La inserción laboral informal y precaria de las personas con discapacidad constituye un desafío significativo en el panorama laboral contemporáneo. A menudo, aquellos que logran acceder al mercado laboral se encuentran relegados a empleos informales, caracterizados por la falta de estabilidad, bajos salarios y condiciones laborales precarias. La pandemia de COVID-19 ha exacerbado esta situación, generando un aumento en los obstáculos para la inclusión laboral formal de las personas con discapacidad.

La informalidad laboral implica una serie de desafíos adicionales para las personas con discapacidad, incluida la falta de acceso a la seguridad social, la atención médica adecuada y otros beneficios laborales básicos. La naturaleza inestable de estos empleos también aumenta la vulnerabilidad económica de este grupo de la población, haciéndolos más susceptibles a crisis económicas y situaciones de emergencia, como la actual pandemia.

Además, la falta de reconocimiento y valoración de las habilidades y capacidades de las personas con discapacidad en el mercado laboral formal contribuye a su marginación y exclusión. A menudo enfrentan barreras de acceso a empleos adecuadamente remunerados y que correspondan con sus habilidades y aspiraciones profesionales.

A partir de datos extraídos de distintas fuentes OISS analiza que las personas con discapacidad enfrentan significativas barreras para su inserción laboral, como lo demuestran las tasas de inactividad laboral más altas en comparación con las personas sin discapacidad.



En un estudio que abarcó cinco países, se evidenció que más de la mitad de la población con discapacidad se encuentra fuera del mercado laboral, superando en algunos casos el 60%. Este hecho revela una realidad de exclusión profunda que persiste en varios entornos laborales.

El análisis comparativo entre datos pre-pandémicos y actualizados hasta 2022 resalta aún más la dificultad de inserción laboral para las personas con discapacidad. Solo en tres de los cinco países examinados, las tasas de ocupación lograron retomar los niveles registrados en 2019, mientras que, en los otros dos países, el Estado Plurinacional de Bolivia y México, las cifras reflejan las persistentes dificultades que enfrenta este grupo poblacional para acceder al mercado laboral.

Estos datos subrayan la urgente necesidad de implementar políticas y programas que promuevan la inclusión laboral de las personas con discapacidad, abordando las barreras estructurales, sociales y económicas que limitan su participación plena en la fuerza laboral.

La creación de entornos laborales inclusivos y accesibles, junto con el reconocimiento y valoración de las habilidades y capacidades de las personas con discapacidad, son pasos que podrían representar un avance crucial hacia una sociedad que aspire a la equidad y la justicia para cada uno de sus integrantes.

Las desigualdades étnico-raciales en el mercado laboral son un fenómeno arraigado que refleja las profundas disparidades sociales presentes en nuestras sociedades. Las personas afrodescendientes e indígenas, en particular, enfrentan una serie de obstáculos significativos que limitan su participación equitativa y digna en el mercado laboral. Estos grupos demográficos suelen experimentar tasas de desempleo más elevadas en comparación con otros sectores de la población, lo que refleja una falta de acceso a oportunidades laborales y a programas de capacitación adecuados.



Además, las personas afrodescendientes e indígenas tienden a ocupar empleos caracterizados por una baja productividad y una remuneración insuficiente, lo que perpetúa su situación de vulnerabilidad económica y social.

La discriminación, tanto horizontal como vertical, constituye un factor clave que contribuye a la exclusión y marginación de estas comunidades en el ámbito laboral. La discriminación horizontal se manifiesta a través de la negación de oportunidades laborales basadas en estereotipos y prejuicios étnico-raciales, mientras que la discriminación vertical se refleja en la limitada movilidad laboral y las barreras para acceder a puestos de mayor responsabilidad y mejor remunerados.

Estos desafíos no solo representan una injusticia social, sino que también obstaculizan el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por las Naciones Unidas. En particular, el ODS 8, que busca promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, así como empleo pleno y productivo para todos, enfrenta serias dificultades cuando existen inequidades tan marcadas en el mercado laboral.

### **Sinergia entre políticas laborales y salariales. Importancia del salario mínimo**

Dentro del panorama de la inclusión laboral, los aspectos económicos representan una parte fundamental del debate y la acción. Uno de los pilares centrales en esta discusión es el salario mínimo.

Más allá de ser un indicador económico, el salario mínimo es una herramienta clave para asegurar condiciones laborales dignas y justas para todos los trabajadores.

En este contexto, explorar los aspectos económicos relacionados con los salarios mínimos nos permite comprender mejor los desafíos y oportunidades en la búsqueda de una inclusión laboral más equitativa.



La protección contra la explotación laboral es un aspecto fundamental en cualquier sociedad que aspira a una justicia social y económica. En este sentido, el salario mínimo desempeña un papel crucial al establecer un piso salarial que garantiza a los trabajadores un nivel mínimo de remuneración por su trabajo.

En primer lugar, el salario mínimo actúa como una salvaguarda contra la explotación laboral al establecer un límite inferior legal para las remuneraciones. Esto impide que los empleadores recurran a prácticas abusivas, como el pago de sueldos muy por debajo de lo justo, y protege a los trabajadores de ser víctimas de condiciones laborales injustas y explotadoras.

Además, el salario mínimo contribuye a preservar la dignidad y el bienestar de los trabajadores al asegurar que reciban una compensación justa y adecuada por su labor. Al garantizar un ingreso mínimo, permite que los trabajadores cubran sus necesidades básicas, como alimentación, vivienda y atención médica, sin caer por debajo de un umbral de subsistencia digna.

Asimismo, el establecimiento de un salario mínimo fortalece la negociación colectiva entre empleadores y trabajadores, ya que crea un marco de referencia que orienta las discusiones sobre las condiciones laborales y salariales. Esto puede contribuir a equilibrar las relaciones laborales y a promover un ambiente de trabajo más justo y equitativo.

El combate a la pobreza y la reducción de las brechas de desigualdad son desafíos fundamentales en cualquier sociedad que busca alcanzar un desarrollo equitativo y sostenible. En este contexto, los salarios mínimos bien establecidos desempeñan un papel crucial como herramienta para abordar estas problemáticas.

En primer lugar, los salarios mínimos justos y adecuados ayudan a combatir la pobreza al garantizar que los trabajadores reciban un ingreso digno por su labor. Al fijar un nivel mínimo de remuneración, se asegura que incluso los trabajadores en empleos menos calificados o en sectores de la economía menos rentables puedan cubrir sus necesidades básicas y mantener un nivel de vida aceptable.

Además, los salarios mínimos contribuyen a reducir las brechas de desigualdad, especialmente las disparidades de ingresos por razón de género. Al establecer un estándar salarial que se aplica de manera uniforme a todos los trabajadores, independientemente de su género u otras características, se promueve la equidad salarial y se reduce la discriminación en el ámbito laboral.

Los salarios mínimos bien estructurados también pueden tener un impacto positivo en la redistribución del ingreso al elevar los ingresos de los trabajadores de bajos recursos y reducir la concentración de la riqueza en manos de unos pocos. Esto contribuye a construir una sociedad más inclusiva y justa, donde todas las personas tengan la oportunidad de prosperar y alcanzar su máximo potencial.

La integración de políticas laborales y salariales es un componente esencial para promover condiciones de trabajo justas y equitativas en cualquier sociedad. En este sentido, la configuración adecuada de los salarios mínimos juega un papel fundamental al complementar otras políticas sociales y laborales, como la negociación colectiva, para garantizar condiciones laborales dignas y equitativas para todos los trabajadores.

Los salarios mínimos, al establecer un umbral remunerativo por debajo del cual ningún trabajador debería ser compensado, actúan como una red de protección contra la explotación laboral y la remuneración injusta. Sin embargo, su efectividad se potencia cuando se integran con otras políticas laborales, como la negociación



colectiva, que permite a los trabajadores negociar condiciones laborales y salariales justas en el lugar de trabajo.

La negociación colectiva fortalece la posición de los trabajadores al permitirles negociar en igualdad de condiciones con los empleadores. Esto puede incluir aspectos relacionados con los salarios, las horas de trabajo, los beneficios y las condiciones laborales en general. Cuando se combina con los salarios mínimos adecuados, la negociación colectiva puede ayudar a asegurar que los trabajadores reciban una compensación justa por su trabajo y tengan acceso a condiciones laborales seguras y dignas.

Además, la integración de políticas laborales y salariales puede contribuir a reducir las disparidades salariales y promover la equidad de género en el lugar de trabajo. Al establecer estándares salariales mínimos y promover la negociación colectiva, se puede trabajar hacia la eliminación de la discriminación salarial y la promoción de la igualdad de oportunidades para todos los trabajadores, independientemente de su género u otras características.

La promoción de la formalización laboral es un objetivo clave en muchas economías, ya que la formalización del empleo conlleva una serie de beneficios tanto para los trabajadores como para la sociedad en general. En este contexto, la implementación efectiva de políticas de salario mínimo puede desempeñar un papel importante como un incentivo para la formalización del empleo.

Cuando se establece un salario mínimo adecuado y se aplica de manera efectiva, se crea un entorno en el que los empleadores tienen un incentivo para formalizar sus operaciones.

Esto se debe a que el cumplimiento de las leyes laborales, incluido el pago del salario mínimo, a menudo está vinculado a la formalización del empleo. Los empleadores



que desean cumplir con las regulaciones laborales pueden optar por formalizar sus actividades y contratar trabajadores de manera legal para evitar sanciones y garantizar la estabilidad laboral y jurídica.

Por otro lado, la formalización del empleo trae consigo una serie de beneficios tanto para los trabajadores como para la sociedad en su conjunto. Para los trabajadores, la formalización les brinda acceso a una serie de derechos laborales y beneficios, como seguridad social, atención médica, vacaciones pagadas, protección contra el despido injustificado y oportunidades de capacitación y desarrollo profesional.

Además, los trabajadores formales suelen tener una mayor estabilidad laboral y están menos expuestos a la explotación y al trabajo precario.

Desde la perspectiva de la sociedad, la formalización del empleo contribuye al fortalecimiento del sistema económico y al crecimiento sostenible. Los trabajadores formales tienden a ser más productivos y a contribuir de manera más significativa al crecimiento económico a través de su participación en la economía formal, lo que a su vez puede aumentar los ingresos fiscales y mejorar la capacidad del gobierno para invertir en servicios públicos y programas sociales.

Dicho en otras palabras, un salario mínimo bien establecido y la formalización del empleo fomentan la inclusión laboral al garantizar que todas las personas, independientemente de su género, edad, etnia o condición social, reciban una remuneración justa por su trabajo. Esto contribuye a reducir las disparidades salariales y promover la participación igualitaria de todos los trabajadores en la fuerza laboral.

La garantía de bienestar básico a través de los salarios mínimos implica asegurar que todos los trabajadores, independientemente de la naturaleza de su empleo o su posición socioeconómica, puedan cubrir sus necesidades esenciales y mantener un



nivel de vida digno. Esta medida no solo protege a los trabajadores de la explotación laboral y la pobreza, sino que también contribuye al desarrollo económico y social sostenible.

Ampliar esta garantía implica considerar varios aspectos clave. Primero, los salarios mínimos deben estar ajustados de manera adecuada para reflejar los costos de vida locales y garantizar que los trabajadores puedan cubrir sus gastos básicos, como alimentación, vivienda, transporte y atención médica. Esto implica realizar evaluaciones periódicas y ajustes en función de las condiciones económicas y sociales cambiantes.

Además, la ampliación de la garantía de bienestar básico implica considerar las necesidades específicas de grupos vulnerables, como mujeres, personas con discapacidad, jóvenes y trabajadores migrantes. Estos grupos pueden enfrentar barreras adicionales para acceder a empleos bien remunerados y pueden estar en mayor riesgo de explotación laboral. Por lo tanto, los salarios mínimos deben tener en cuenta estas disparidades y garantizar la igualdad de oportunidades para todos los trabajadores.

Es importante considerar el impacto de los salarios mínimos en la economía en su conjunto. Si los salarios mínimos son demasiado bajos, los trabajadores pueden enfrentar dificultades para cubrir sus necesidades básicas, lo que puede resultar en un menor poder adquisitivo y una menor demanda de bienes y servicios.

Por otro lado, si los salarios mínimos son demasiado altos, esto puede aumentar los costos laborales para los empleadores y afectar la competitividad de las empresas, lo que podría resultar en despidos o reducciones en las horas de trabajo.

Para ir terminando, los datos de la CEPAL revelan una realidad preocupante en relación con la situación laboral y los salarios mínimos en la región. A pesar de la



importancia de estas regulaciones para garantizar un nivel mínimo de bienestar y protección contra la explotación laboral, un número significativo de trabajadores se encuentra por debajo de los umbrales establecidos.

La tendencia al alza en el número de trabajadores que perciben salarios por debajo del salario mínimo oficial, así como las disparidades significativas entre diferentes categorías ocupacionales y sectores de empleo, subraya la urgente necesidad de abordar las deficiencias en las políticas de inclusión laboral y protección salarial.

Es preocupante observar que las mujeres, los jóvenes y las personas mayores son grupos especialmente afectados por esta situación, lo que resalta la necesidad de enfoques específicos y medidas dirigidas para garantizar la equidad en el acceso al empleo decente y la remuneración justa.

La disparidad entre el sector informal y el formal también destaca la importancia de promover la formalización del empleo y garantizar condiciones laborales dignas para todos los trabajadores, independientemente de su situación laboral.

En este contexto, se requiere una acción coordinada y efectiva por parte de los gobiernos, los empleadores, los sindicatos y otras partes interesadas para mejorar las políticas laborales, fortalecer la aplicación de los salarios mínimos y promover la inclusión laboral como parte integral de las estrategias de desarrollo económico y social en la región.

## **CAPÍTULO V CONCLUSIONES.**

En este informe hemos comenzado describiendo las perspectivas económicas para los países en desarrollo, y esbozado una serie de principios para llevar adelante en materia de política fiscal y laboral.



Resulta evidente que nuestro país tiene complejidades muy difíciles de abordar con una sola herramienta, pues padece crisis simultáneas de poco crecimiento, disparidad productiva, regiones extensas de rigidez laboral, y alta informalidad urbana, con núcleos de pobreza persistente.

De manera tal que en el primer capítulo mostramos cómo distintos países encararon de manera simultánea en el tiempo o en forma muy cercana blanqueos de capitales, bienes y dinero, juntamente con reformas laborales.

También vimos como muchos países han desandado esas reformas y se vieron perjudicados.

Argentina entonces, se encuentra ante una crisis formidable, se diría una medusa con varias cabezas, por lo cual, apuntarle a la informalidad de la economía, y de la realidad laboral, al mismo tiempo que se hace espacio fiscal de manera creativa sin aumentar impuestos que ahoguen la recuperación es una proeza hercúlea.

Ahora bien, entendemos también que no obstante las dificultades y los desafíos, es preciso intentarlo.

Para ilustrar hacia donde podríamos dirigirnos en términos de informalidad, es que hicimos mucho hincapié en la descripción de la realidad peruana, un país que en cierto sentido tiene una potencia similar a la de Argentina, pero que registra mayores números de informalidad tanto en la economía, como en el mercado de trabajo, y además un alto número de empleo independiente.

Esta realidad, la del trabajo independiente es una marea incontenible que sigue creciendo a nivel global, y ciertamente, en nuestro país, en el cual hay cierto reflejo anti reformas que puedan atender esa realidad.

Los círculos intelectuales, y buena parte de la justicia laboral inmediatamente reaccionan pensando en que se “creará precarización” cada vez que se intenta legislar sobre formas atípicas de empleo o directamente sobre la realidad que crece del empleo independiente y para agravar las cosas, se suelen forzar los rectos principios del trabajo dependiente para analizar lo que es independiente, o las nuevas formas de trabajo que están produciendo esas formas atípicas de empleo-

De tal manera, se produce una litigiosidad artificial que amplía la natural, se produce una autorrestricción de los creadores de empleo, hay menos trabajo dependiente y menos productividad general en la economía con lo cual los trabajadores independientes no tienen a quien proveer, y comienza a generarse un fenómeno de sálvese quien pueda que perjudica al mercado laboral en su conjunto.

Sobre este cuadro de situación Argentina ha optado desde 2001 por un enfoque de inclusión social, o de “desarrollo social” que en los hechos, ha sido una mera contención y que no ha tenido efectos positivos sobre el tejido social ni mucho menos ha creado empleo, sea dependiente o independiente.

Podría discutirse si ha tenido un relativo éxito en el combate a la indigencia que se produjo en el 2001 ante el quiebre del sistema financiero, pero medido en una serie histórica, los números de esa realidad siguen creciendo.

De tal manera, hoy tenemos alta informalidad, mucho empleo independiente de baja calidad, poca educación, poco nexo entre la educación y el trabajo, y un mercado laboral que demanda ciertas capacidades, y la oferta que nos las posee.

Sobre todo, este panorama se recorta la sombra ominosa de que nuestro bono demográfico puede acortarse en su duración y que todos los fenómenos descriptos



en forma previa en este informe aumentan la presión sobre la sostenibilidad de nuestro sistema de seguridad social.

Es decir, a los problemas de alta inflación, tenemos que sumarle todos los mencionados.

Pareciera entonces que la necesidad de una política de inclusión laboral es demoledora no sólo porque el mercado de trabajo en sí lo requiere, sino además por el efecto devastador que puede tener sobre la seguridad social el mantener este estado de cosas.

Es cierto entonces que Argentina necesita audaces reformas fiscales y económicas, pero a la vez precisa de una política de inclusión laboral y de seguridad social que incluye aunque no se agota en reformas como las incluidas en los primeros documentos normativos que el Gobierno solicitó al Congreso Nacional.

Aunque será motivo de próximos informes, queremos mencionar aquí el caso uruguayo.

Recientemente, más precisamente el 1 de agosto de 2023, entró en vigencia el paquete de medidas aprobadas con la Reforma de Seguridad Social.

Fue tratada y aprobada al ser considerada muy necesaria debido a factores demográficos, financieros y laborales.

La población más envejecida y la disminución de nacimientos han afectado la sostenibilidad financiera del sistema. La ley de reforma incluye la unificación de los sistemas de seguridad social, la creación de un "Sistema Previsional Común" y la determinación del procedimiento de convergencia de los regímenes.



Se mantendrán los porcentajes de aportación jubilatoria y se establecerán requisitos para la jubilación, como la edad y los años de trabajo. Esta busca abordar problemas de equidad, supervisión y detección de problemas en el sistema de seguridad social.

En resumen, de los más trescientos artículos, esta reforma pone el foco en la modificación de una parte de la Ley N° 16.713 del 3 de septiembre de 1995.

1) El sistema previsional mixto combina tanto el apoyo solidario entre generaciones como el ahorro privado para proporcionar una jubilación más completa y segura a los trabajadores.

-Sistema de aportes por solidaridad intergeneracional: Este sistema establece prestaciones definidas y es administrado por el Banco de Previsión Social (BPS). Los afiliados financian las prestaciones de los pasivos junto con los aportes patronales, las partidas, tributos y recursos indirectos afectados.

Sistema de jubilación por ahorro privado: Administrado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPS), este sistema tiene como objetivo administrar los aportes de los trabajadores para beneficiarlos con una mejor jubilación que complemente la que recibirán por BPS.

Además, se mantienen los porcentajes de aportación jubilatoria, tanto los patronales (7,5%) como los personales (15%), lo que significa que no existirá aumento de contribución.

2) Se crea el "Sistema Previsional Común", cuya iniciativa es unificar los sistemas de seguridad social en Uruguay. Bajo este sistema, los trabajadores que ingresen al mercado formal serán parte del régimen mixto, el cual combina un sistema de aportes por solidaridad intergeneracional y un sistema de jubilación por ahorro privado. Además, las cajas paraestatales y reparticiones de militares y policías se incorporan

a este régimen mixto, con un mecanismo de convergencia entre las diferentes entidades.

### 3) Cambios en la nueva edad jubilatoria

Se aumenta la edad jubilatoria para quienes nacieron a partir de 1973. Aunque, cabe destacar, no se ven alcanzados por estas modificaciones quienes al momento de entrada en vigencia de la reforma tienen 49 años o más. Tampoco quienes se encuentran percibiendo jubilación ni quienes configuren causal jubilatoria hasta el 31.12.32.

### 4) Nuevas modalidades de jubilación:

\*Normal-Edad: el aumento de edad jubilatoria es progresivo, poniendo como piso a los nacidos en 1973 con edad de jubilación de 71 años. Así sucesivamente hasta los nacidos en 1977.

\*Normal-Tiempo de servicios computables: también con un esquema progresivo, los uruguayos tendrán causal jubilatoria con un mínimo menor a treinta años de trabajo computados. Alguien de 66 años deberá contar con 27 de servicio y la escala de este régimen va bajando de a 3 años de aportes hasta las personas de 70 años. Para los nacidos en 1977 o posterior, se usan los mismos escalafones, pero con un mínimo de tiempo de servicios computables de 30 años.

\*Futuras revisiones: la reforma prevé que la edad de retiro se vea reflejada según los cambios en las mediciones de esperanza de vida. Si se requiere una modificación por tal motivo, esta se ejecutará en modo automático.

### 5) Jubilación anticipada:



Se establece un sistema que permite a ciertos trabajadores jubilarse antes de alcanzar la edad mencionada en el sistema anterior. Este sistema aplica para personas que tengan 30 años de servicios computados a la fecha y para los que tengan 40 o más años de servicios computados a la fecha.

Este sistema permite a los trabajadores beneficiarse de una jubilación anticipada, lo que les permite dejar de trabajar y recibir beneficios sociales antes de la edad normal de jubilación. Además, para los nacidos en 1976 o con posterioridad, se necesitará un mínimo de 63 años.

Para trabajos especiales como ser industria de la construcción y el rural, en tanto, se prevé causal jubilatoria anticipada por el alto grado de exigencia física.

6) Jubilación por incapacidad total: sin cambios.

7) Cálculos de la jubilación:

El sueldo básico jubilatorio se calculará considerando los mejores 20 años de asignaciones computables. La tasa de adquisición de derechos o tasa de reemplazo se determinará en función de la edad efectiva de jubilación de cada persona, considerando la edad normal de retiro. La tasa tiene un coeficiente de 1,5 por cada año computado, y oscila entre 1,20 para los 60 años de edad y 1,96 para los 70 años, dependiendo de la edad de jubilación y los años de servicio. Además, existen disposiciones especiales para casos de jubilaciones por incapacidad total, supuestos de maternidad, entre otros.

8) Agencia Reguladora:



Se crea una “Agencia Reguladora de la Seguridad Social”, con formato público descentralizado, a cargo de evaluar, regular y controlar el funcionamiento del nuevo sistema, informando también al Poder Ejecutivo y Legislativo sobre su evolución.

Estos lineamientos los mencionamos pues está claro que Argentina se debe un debate público y la adopción de una política unificada de inclusión laboral y de seguridad social que pueda atender a más personas y a las distintas realidades que se vienen sucediendo en la naturaleza cambiante del mercado de trabajo.

Sin lugar a dudas, un estudio exhaustivo de las distintas posibilidades de reformas podría constituir la base de próximas cooperaciones entre ambas instituciones, la que Ud tan dignamente dirige, y la OISS.

Aprovechamos la oportunidad para saludarlo con nuestra consideración más distinguida.