

**INFORME SOBRE SOSTENIBILIDAD, BRECHA Y
AMBICIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL
EN EL CONTEXTO DEL ENVEJECIMIENTO
POBLACIONAL Y OTRAS MEGATENDENCIAS
SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO.**

ÍNDICE

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO II LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA EUROPEO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	42
CAPÍTULO III LA BRECHA DE DOS MIL MILLONES DE PERSONAS SEGÚN EL BANCO MUNDIAL	67
CAPÍTULO IV CUANDO TENGAMOS SESENTA Y CUATRO: EL GASTO PÚBLICO, EL ESTADO, MERCADO DE TRABAJO, CAPITAL HUMANO Y PENSIONES EN EL CONTEXTO DEL ENVEJECIMIENTO	93
CAPÍTULO V ESTUDIO PROFUNDIZADO DE UN CASO DE ÉXITO: LA REFORMA URUGUAYA	131
CAPÍTULO VI CONCLUSIONES	171

Buenos Aires, 01 de diciembre de 2025

AL SEÑOR DIRECTOR EJECUTIVO DE ANSES

S/D

En el marco de nuestra continua asistencia técnica, presentamos este informe como la síntesis conclusiva de nuestros análisis previos sobre los desafíos de la seguridad social argentina.

Las páginas que siguen no se limitan a un diagnóstico; articulan una tesis central sobre la acción futura, dado que bordamos el nudo gordiano que enfrenta esta Administración: el equilibrio ineludible entre la **Sostenibilidad** fiscal, la reducción de las **Brechas** de cobertura y la definición de la **ambición y generosidad** de sus prestaciones.

Lo que encontrarán en este documento es una advertencia fundamental: la sostenibilidad de la seguridad social ya no puede gestionarse como un problema actuarial aislado.

Postulamos que las reformas fiscal, laboral y previsional son sistémicamente interdependientes.

Tratar sus diseños como "silos" estancos, independientemente de su *timing* parlamentario, podría llevarnos a repetir el error estratégico de los años noventa, que desfinanció el sistema al incentivar la informalidad.

Esta interdependencia se vuelve crítica ante la urgencia que imponen las megatendencias globales y las patologías estructurales argentinas.

El costo de la inacción, como demostraremos, es ya muy superior al costo político de la acción dado que el envejecimiento poblacional cierra la ventana del bono demográfico e

invierte la pirámide, mientras las economías digital y verde reconfiguran el empleo.

Estos fenómenos globales impactan sobre una estructura laboral marcada por el estancamiento crónico del empleo asalariado formal y la consolidación del empleo independiente como única fuerza expansiva.

Nuestros sistemas, diseñados para una realidad que ya no existe, se han vuelto anacrónicos por lo que la sostenibilidad, por tanto, exige una coordinación sistémica..

Sostenemos que la solución a este desequilibrio no provendrá de ajustes paramétricos sobre una base contributiva decreciente.

Para ser más ambicioso y generoso, el sistema debe innovar para "ampliar la torta" fiscal.

Por ello, exploramos paradigmas como la "economía de datos", no como un impuesto, sino como una política fiscal indirecta: un mandato de acceso a datos que empodere a PyMEs e independientes —la base económica "pobre en datos"— para innovar, crecer y competir.

Esta nueva actividad económica formalizada generaría los contribuyentes que el sistema necesita.

El recorrido de este informe inicia en el Capítulo II con un análisis de la **sostenibilidad europea**.

Allí extraemos lecciones técnicas cruciales: superar la dicotomía Reparto (PAYG) vs. Capitalización (FDC), para analizar la superioridad de los modelos híbridos, como las Cuentas Nacionales Definidas (NDC), que ofrecen estabilizadores fiscales automáticos sin renunciar a la solidaridad.

Este capítulo también nos advierte sobre el futuro del gasto: el verdadero impulsor del costo en salud y cuidados de larga duración (LTC) no es la demografía *per se*, sino los factores no demográficos como la tecnología y el ingreso.

A su vez, el dividendo fiscal que liberará la educación será insuficiente para compensar estos nuevos costos.

En el Capítulo III dimensionamos la **brecha global**, analizando el "Desafío de los 2 Mil Millones" del Banco Mundial.

La lección clave es que el fracaso no es solo de cobertura, sino de *adecuación*: 400 millones de personas reciben beneficios exiguos.

Esto se debe a que el seguro social falla ante la informalidad y la asistencia social no es lo suficientemente pro-pobre por lo que la solución es "gastar mejor", reasignando subsidios regresivos.

El Capítulo IV sitúa el **envejecimiento en América Latina**, bajo el imperativo de "enriquecer antes de envejecer" dado que nuestra generosidad (RGB) ya es alta y nuestra demografía (IDD) empeorará drásticamente, la presión fiscal es inminente. El sistema de salud deberá migrar de lo agudo a la cronicidad y los cuidados.

La conclusión fundamental de este análisis macroeconómico es que la sostenibilidad a largo plazo no reside en una fórmula de pensión sino en la capacidad de la sociedad para generar el "segundo dividendo demográfico".

La única garantía de las pensiones futuras es la productividad que generemos hoy, invirtiendo masivamente en capital humano.

Finalmente, el Capítulo V ofrece el "cómo": el **estudio del caso uruguayo**.

Esta no es una revisión de una ley, sino el análisis de un *proceso*. Uruguay nos provee el *benchmark* de viabilidad política: cómo transformar un diagnóstico técnico transversal (la CESS) en una reforma estructural validada.

La reforma uruguaya es la demostración de que el "trilema" puede balancearse: logró Sostenibilidad (aumento de edad, convergencia), cerró Brechas (sistema mixto universal, opciones flexibles) y defendió la Ambición (un robusto pilar solidario). Es la prueba de que el desafío dual —diseño técnico sofisticado y construcción de consenso político— puede superarse.

Este informe ofrece la evidencia y la hoja de ruta para lograrlo, y en tal sentido dejamos sentado que quizá la OISS puede convertirse en el ámbito para debatir algunas de estas cuestiones dada su identidad internacional pública, dedicada a la Seguridad Social.

Aprovechamos la oportunidad para saludarlo muy atte

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

En el marco de la continua asistencia técnica y el diálogo estratégico que la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) ha mantenido con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), tenemos el agrado de presentar esta introducción a un nuevo análisis fundamental.

Este documento se inserta en la secuencia de informes que hemos elaborado previamente para esta Administración, los cuales han buscado desentrañar la complejidad del escenario actual y futuro de la seguridad social en Argentina.

Aquellos trabajos previos han construido, pieza por pieza, un diagnóstico exhaustivo de los desafíos que enfrenta nuestro sistema.

En el presente informe, nos proponemos sintetizar esas realidades para abordar el nudo gordiano de cualquier reforma: el equilibrio entre la *Sostenibilidad* del sistema, la reducción de las *Brechas de Cobertura* y la definición de la *Ambición* de sus prestaciones.

Nuestra colaboración con ANSES ha partido de la premisa de que las reformas de la seguridad social no son eventos aislados, sino procesos de alta complejidad política, económica y social.

Así lo hemos documentado extensamente en nuestros análisis comparados sobre reformas previsionales, donde examinamos las lecciones aprendidas en las últimas dos décadas.

En informes anteriores, hemos puesto a disposición de esta Administración el análisis detallado de procesos de reforma paradigmáticos, como el caso de la reforma francesa, evidenciando las intensas batallas comunicacionales y la polarización política que acompañan inevitablemente a cualquier ajuste paramétrico significativo, como el

aumento de la edad de retiro.

Del mismo modo, hemos estudiado en profundidad el reciente y exitoso caso de la reforma uruguaya, un proceso que, como señalamos, se basó en la construcción de un consenso técnico y político transversal a través de una Comisión de Expertos.

Esa experiencia, que OISS siguió de cerca, demostró que la viabilidad de una reforma no depende únicamente de la solidez de su diseño actuarial, sino de la legitimidad que le otorga un diálogo social amplio y sostenido en el tiempo.

También hemos provisto a ANSES de un panorama detallado sobre los sistemas privados de pensiones en América Latina, revisando la evidencia de modelos de capitalización individual en países como Chile, Perú y Colombia.

En dicho análisis, hemos contrastado las posturas de organismos internacionales, desde las visiones más promotoras de la capitalización emanadas del FMI y la OCDE, hasta las posturas más críticas de la OIT, que alertan sobre costos de transición, comisiones administrativas y la insuficiencia de las tasas de reemplazo.

Ese informe concluyó que el debate entre sistemas de reparto y sistemas de capitalización no es binario, sino que la tendencia global, y la más adaptable a nuestra región, apunta hacia modelos multipilares que diversifiquen riesgos.

Hemos establecido, por tanto, que cualquier reforma es un desafío político de primer orden. Pero, ¿por qué es ineludible esta reforma?

La respuesta la hemos desarrollado en nuestro informe dedicado a las *Dinámicas Poblacionales y Seguridad Social*.

Allí, OISS presentó a esta Administración la evidencia contundente del cambio

demográfico que atraviesa Argentina y la región.

Basándonos en datos de CEPAL y Naciones Unidas, hemos advertido sobre el acelerado proceso de envejecimiento poblacional, la caída de las tasas de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida.

Este fenómeno no es una proyección lejana; es una realidad que ya está impactando nuestros sistemas.

Hemos señalado que la "ventana del bono demográfico", ese período en que la población en edad de trabajar supera a la dependiente, se está cerrando rápidamente para Argentina.

Nuestros sistemas, de raíz bismarckiana, fueron diseñados para una estructura poblacional piramidal que ya no existe.

Hoy, la base de aportantes se reduce mientras el número de beneficiarios se expande. Esta realidad demográfica es el motor principal que impone la *sostenibilidad* como el eje ineludible de cualquier discusión previsional.

En ese mismo análisis, advertimos que el envejecimiento trae consigo desafíos colaterales que impactan directamente en la seguridad social, como el crecimiento exponencial de la "economía del cuidado", una demanda que recae desproporcionadamente sobre las mujeres y que aún carece de una respuesta estructural en nuestros sistemas.

Asimismo, señalamos las dificultades específicas que enfrentan las poblaciones migrantes para acceder a la cobertura, un factor que tensiona el principio de universalidad.

El diagnóstico demográfico, por tanto, nos obliga a actuar con urgencia, sabiendo que el tiempo para adaptar nuestros sistemas es limitado y que la inacción solo agravará el desequilibrio fiscal y social.

Ahora bien, la sostenibilidad fiscal no puede analizarse sin observar la estructura real del mercado de trabajo que debe financiarla.

Por ello, en nuestro *Informe sobre Empleo Independiente y Seguridad Social*, OISS identificó lo que consideramos la principal megatendencia laboral de este siglo y, a la vez, la mayor *brecha de cobertura* de nuestro sistema.

Hemos argumentado que el empleo independiente ya no puede ser visto como una fase transitoria, un refugio temporal ante el desempleo o un sinónimo de precariedad.

Por el contrario, se ha consolidado como una modalidad de trabajo autónoma, estructural y en franca expansión, que abarca un universo heterogéneo: desde profesionales de alta calificación que exportan servicios, hasta trabajadores de subsistencia y la creciente economía de plataformas.

El problema central que diagnosticamos es que nuestros sistemas de seguridad social, diseñados en el siglo XX para el trabajador dependiente y formal, son anacrónicos frente a esta realidad.

El trabajador independiente carece hoy de una cobertura efectiva e integral.

En dicho informe, analizamos en detalle las fallas de cobertura en salud para los monotributistas, las barreras para el acceso a la protección contra riesgos del trabajo y la inexistencia de un seguro de desempleo para este colectivo.

Esta masiva exclusión de facto de millones de trabajadores no solo vulnera derechos,

sino que socava la base contributiva del sistema en su conjunto.

Si una porción creciente de la fuerza laboral opera fuera del sistema contributivo, la sostenibilidad del pilar solidario se vuelve matemáticamente imposible.

Por lo tanto, la *ambición* de cualquier reforma moderna debe ser, precisamente, diseñar mecanismos innovadores que logren cerrar esta brecha, incorporando al empleo independiente de manera inteligente y sostenible.

Finalmente, si el problema es que la población envejece y la base de aportantes es insuficiente, una de las soluciones clave es lograr que los trabajadores permanezcan activos por más tiempo.

En nuestro *Informe sobre Permanencia y Salida del Mercado Laboral*, OISS analizó los factores que inciden en la decisión de retiro de los trabajadores mayores.

Hemos concluido que esta decisión no responde únicamente a la edad legal establecida por ley, sino a un complejo entramado de factores.

Identificamos la salud personal y la salud laboral (las condiciones del puesto de trabajo) como variables críticas.

Un trabajador con buena salud y en un entorno laboral adaptado es más propenso a continuar activo.

También exploramos los factores psicológicos y conductuales, demostrando, a través de la economía del comportamiento, cómo los sesgos cognitivos, la aversión a la pérdida o el encuadre de la información influyen en la decisión de jubilarse.

Señalamos que la falta de educación financiera y de habilidades digitales opera como una barrera significativa, impidiendo a los trabajadores planificar adecuadamente su

retiro y, por ende, tomar decisiones óptimas sobre la prolongación de su carrera.

En ese informe, destacamos buenas prácticas internacionales, como el "Panorama Digital de las Pensiones" de Alemania o la base de datos "Dopflux" de Bélgica.

Estas herramientas demuestran cómo el Estado puede empoderar al ciudadano, brindándole información clara y transparente sobre sus derechos acumulados y proyectados en todos los pilares (públicos y privados).

Un trabajador bien informado, que comprende el impacto financiero de sus decisiones, es más propenso a optar por una permanencia laboral que mejore su bienestar futuro.

Por lo tanto, hemos establecido que para lograr la *sostenibilidad*, no basta con aumentar la edad legal; es necesario crear las condiciones de salud, adaptabilidad laboral y educación financiera que hagan de la permanencia una opción atractiva y viable.

Esta extensa labor de diagnóstico, que OISS ha tenido el honor de compartir con ANSES, nos conduce directamente al presente informe.

Hemos establecido que las reformas son necesarias pero políticamente complejas y al mismo tiempo, hemos demostrado que la demografía las vuelve urgentes.

En el mismo sentido, creemos haber identificado que la principal falla del sistema es triple: la alta informalidad deja afuera a dependientes e independientes informales, pero también se genera una suerte de exclusión del empleo independiente formal que podría recibir mucha mayor protección social de la que hoy tiene incluso sin nuevos textos legales sino con reglamentación de los existentes.

Bajo el mismo carril de ideas hemos concluido que una solución clave es prolongar la vida activa, lo cual depende de múltiples factores no legales.

Con esta base, el presente informe abordará de frente el "trilema" de la reforma: Sostenibilidad, Brechas de Cobertura y Ambición.

Ya no nos preguntamos *si* hay que reformar, sino *cómo* hacerlo para que el sistema sea fiscalmente viable.

Nos preguntamos cómo diseñar un sistema que sea, a la vez, financieramente *sostenible* en un contexto de envejecimiento acelerado.

Nos enfocamos en cómo cerrar las *brechas de cobertura* que hoy dejan fuera a millones de trabajadores independientes, garantizando la universalidad.

Y debatimos cuál debe ser la *ambición* de nuestro sistema: ¿aspiramos a una mera red de contención de la pobreza en la vejez, o a un sistema robusto que garantice tasas de reemplazo dignas y competitivas?

En los capítulos siguientes, profundizaremos en los estudios técnicos y las propuestas de política pública orientadas a responder estas tres preguntas.

Analizaremos las herramientas disponibles para que ANSES pueda liderar un proceso de reforma que no solo equilibre las cuentas, sino que construya un sistema más justo, más inclusivo y adaptado a las realidades del siglo XXI.

Para ello, es fundamental que la Administración adopte una visión holística, comprendiendo que las pensiones, la salud, el empleo y la educación no son compartimentos estancos, sino vasos comunicantes de un único sistema de seguridad social.

Las decisiones que se tomen hoy definirán la calidad de vida de las próximas

generaciones de argentinos.

Confiamos en que este análisis contribuirá a que dichas decisiones se basen en la mejor evidencia técnica disponible y en un compromiso renovado con los principios de solidaridad y equidad.

La Interdependencia Estratégica: Por qué la Sostenibilidad de la Seguridad Social Argentina exige una Coordinación Sistémica de las Reformas Fiscal y Laboral

El diseño de cualquier política pública de largo alcance debe partir de un diagnóstico preciso de la estructura sobre la cual pretende operar.

En el caso argentino, el mercado de trabajo presenta una paradoja que define la totalidad del desafío: un estancamiento crónico del empleo asalariado formal del sector privado, que se mantiene en cifras absolutas casi idénticas desde hace quince años, coexistiendo con un crecimiento cuantitativo y cualitativo del empleo independiente, tanto en su vertiente formal (monotributistas, autónomos) como informal.

Este desacople no es una mera nota coyuntural; es la transformación estructural definitoria del siglo XXI en Argentina.

En ese sentido, en su momento presentamos al Señor Director Ejecutivo el "Informe Empleo Independiente y Seguridad Social", el cual subraya que el empleo independiente ha dejado de ser una "salida transitoria frente al desempleo" o una "mera ocupación precaria".

Se ha consolidado como una "realidad autónoma y creciente" que no puede ser juzgada con la lógica del trabajo dependiente.

La magnitud de este sector "autónomo" es sistemáticamente subvalorada por las

estadísticas públicas tradicionales.

La crisis derivada de la pandemia del COVID-19 ofreció una evidencia empírica contundente: el diseño del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) 1, destinado a la economía informal e independiente de bajos ingresos, proyectó una demanda de cuatro millones de personas.

Se presentaron a cobrarlo once millones.

Esta discrepancia revela que la economía "invisible", compuesta en gran parte por trabajadores independientes informales, posee una magnitud que casi triplica las estimaciones previas.

El problema central, por lo tanto, no es meramente la *informalidad* en el sentido clásico, sino que la *única* porción dinámica y en expansión de la fuerza laboral argentina opera bajo un paradigma de generación de ingresos, riesgo y trayectoria profesional que es fundamentalmente distinto de aquel para el cual fue diseñado el andamiaje de la seguridad social en el siglo XX.

Arquitectura de Financiamiento de la Seguridad Social: una base vulnerable

La sostenibilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y, por extensión, de los subsistemas de prestaciones por desempleo contributivas y no contributivas, salud y riesgos del trabajo, y de prestaciones por discapacidad descansa sobre una arquitectura de financiamiento tripartita y estructuralmente vulnerable:

1. **Aportes y Contribuciones de Trabajadores Dependientes:** Constituyen la base histórica del sistema. Sin embargo, provienen de un stock de empleo que, como se ha establecido, está estancado.

2. **Aportes de Trabajadores Independientes:** Provenientes del Régimen Simplificado (Monotributo) y del Régimen de Autónomos. Esta es una base en crecimiento numérico, pero caracterizada por una baja densidad de aportes, categorías de contribución fija (no proporcionales al ingreso real) y una cultura de subdeclaración de ingresos.
3. **Recursos de Impuestos Generales (de Afectación Específica o por Transferencias del Tesoro):** Incluyen una porción significativa de impuestos como el IVA, Ganancias, y más recientemente, el Impuesto PAÍS, entre otros.²

El desequilibrio fundamental es evidente: el sistema se financia con una base contributiva del siglo XX (los asalariados) que se contrae en términos relativos, mientras que la base de beneficiarios se expande de forma acelerada, impulsada tanto por la transición demográfica (envejecimiento poblacional) como por decisiones políticas (moratorias previsionales).

La brecha resultante se cubre crecientemente con recursos de impuestos generales.¹

Este mecanismo, si bien garantiza la cobertura en el corto plazo, produce una distorsión fatal: la seguridad social deja de funcionar como un sistema actuarial (donde los beneficios guardan relación con los aportes) y se transforma en una *variable de ajuste fiscal*.²

La sostenibilidad del sistema previsional pasa a depender de la coyuntura macroeconómica y de la recaudación de impuestos volátiles, en lugar de depender de una base contributiva sólida y creciente.

¹ https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/comunicados/proy_presupuesto2025.pdf

² <https://www.cippec.org/textual/el-debate-previsional-luego-de-la-ley-bases/>

El Riesgo de la Desconexión de las Reformas

El actual contexto político presenta la oportunidad inédita de tres reformas estructurales simultáneas: fiscal, laboral y previsional.³

La tesis central de este acápite, y la advertencia fundamental para las autoridades públicas, es que estas tres reformas son sistémicamente interdependientes.

Son tres patas de una misma mesa; tratarlas como "silos" independientes no solo garantiza el fracaso individual de cada una, sino que agravará el desequilibrio estructural que pretenden resolver.

La reforma fiscal *no es neutral* para la seguridad social.

Si la reforma fiscal se enfoca exclusivamente en la consolidación macroeconómica (superávit fiscal) o en incentivos a la inversión de capital (como el RIGI)⁴, sin *incentivos explícitos y potentes* a la generación de empleo formal (tanto dependiente como independiente), reducirá la actividad económica del mercado interno, contraerá la base de contribuyentes y, por ende, la recaudación de aportes.

La reforma laboral *tampoco es neutral*: si se centra en la "modernización" de contratos (ej. período de prueba) o en la reducción de costos indemnizatorios⁵, pero carece de una *contraparte fiscal* que haga la formalización más atractiva que la informalidad, sus efectos serán inocuos.

Simplemente legalizará nuevas formas de precariedad o no moverá la aguja del empleo

³ <https://mercojuris.com/ocde-informe-argentina-perspectivas-economicas-de-america-latina-2025-promocion-y-financiacion-de-la-transformacion-de-la-produccion/>

⁴ <https://www.cippec.org/textual/ley-de-medidas-fiscales-potenciales-efectos-y-desafios-pendientes/>

⁵ <https://www.deloitte.com/latam/es/services/legal/perspectives/ley-bases-reforma-laboral.html>

formal.

La reforma previsional *no puede ser un silo*: si se la trata como un problema aislado de "gasto" (ajustando parámetros como edad o moratorias), se verá forzada a un ajuste socialmente costoso y fiscalmente insostenible, porque la *causa raíz* del desfinanciamiento (la falta de contribuyentes) no habrá sido resuelta por las otras dos reformas.

El éxito de la reforma de la seguridad social depende, en consecuencia, de que la reforma fiscal sea diseñada *explícitamente* para favorecer actividades generadoras de empleo, y de que la reforma laboral cree los *canales* para que ese nuevo empleo se formalice y contribuya al sistema.

Matriz de Vulnerabilidad del Financiamiento de la Seguridad Social Argentina (Estimación 2024)

Fuente de Ingreso	% Aprox. del Financiamiento o SIPA	Tendencia de la Base	Nivel de Aporte por Cápita	Vulnerabilidad Estructural
Contrib. Asalariados (Privados/Públicos)	30% - 35%	Estancada (Sector Privado)	Alto	Alta (Base estancada)
Contrib. Independientes (Monotributo/Autónomos)	5% - 8%	Crecimiento Lento (Formal)	Bajo / Muy Bajo	Muy Alta (Baja contribución, alta evasión)
Moratorias y	< 5%	Decreciente	Mínimo	Media

Planes de Pago		(Cierre)		(Impacto residual)
Impuestos Generales (IVA, Ganancias, PAÍS, etc.)	55% - 60%	Volátil (Depende del ciclo económico)	N/A (Financiamiento del Tesoro)	Crítica (Alta dependencia fiscal)

6

La Falacia de los Silos: Lecciones históricas y el riesgo actual

La historia económica reciente de la región ofrece una lección contundente sobre los peligros de la desincronización de reformas.

En la década de 1990, Argentina y sus vecinos emprendieron un profundo proceso de reformas estructurales orientadas al mercado, siguiendo el consenso de la época.⁷

Estas incluyeron una drástica apertura comercial y cambiaria, liberalización financiera, reformas tributarias y un masivo programa de privatizaciones.⁸

Sin embargo, como ha documentado extensamente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), estas reformas ocurrieron en un vacío: "la legislación laboral prácticamente no cambió".

El resultado fue una tensión sistémica insostenible.

⁶ Nota: Las cifras son estimaciones analíticas basadas en la ejecución presupuestaria y datos del sistema para ilustrar la dependencia estructural de los impuestos generales

⁷ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2000/03/pdf/pou.pdf>

⁸ <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/La-legislaci%C3%B3n-laboral-en-el-proceso-de-reformas-estructurales-de-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Por un lado, la reforma *comercial y financiera* expuso a las empresas a una competencia global inédita y abarató el costo relativo del capital.

Por otro lado, la *rigidez laboral* heredada impedía a esas mismas empresas ajustar sus estructuras de costos por la vía legal.

El mercado, que siempre busca la eficiencia, encontró la flexibilidad que la economía globalizada exigía por la única vía disponible: la *informalidad*.

La consecuencia directa de esta desincronización fue un aumento estructural y permanente del "trabajo en negro" y, críticamente, de la "evasión previsional".⁹

Este fenómeno socavó la sostenibilidad del nuevo sistema de pensiones de capitalización (AFJP) desde su nacimiento.

El nuevo sistema privado, introducido simultáneamente (una reforma previsional en un "silo"), fue diseñado para operar sobre una base de contribuyentes formales que la *otra* reforma (la laboral-fiscal-comercial) estaba, en la práctica, destruyendo o impidiendo crecer.

La lección histórica es clara: el mercado siempre encontrará la flexibilidad.

Si la ley no provee un canal formal, eficiente y fiscalmente atractivo, lo hará por la vía informal, y el sistema de seguridad social colapsará por desfinanciamiento.

El Contexto Argentino 2024-2025

⁹ <https://www.scielo.br/j/soc/a/hGqVgpmWp95VNxRKcDhjGbL/>

El análisis de la agenda de reformas del gobierno actual (2024-2025) debería centrarse en evitar un riesgo alarmante de repetir este error histórico.

En este sentido, si la secuencia de reformas estuviera desarticulada, priorizando la estabilización macroeconómica de corto plazo sobre la coherencia estructural de largo plazo, se podría complicar aquello virtuoso que el gobierno podría hacer.

Hasta ahora, dado el contexto político y económico en que se recibió el país, se observa una secuencia temporal clara:

1. **Fase 1 (Actual):** Consolidación fiscal (logro de superávit primario) y una reforma laboral parcial (incluida en la Ley Bases, Ley 27.742)¹⁰.
2. **Fase 2 (Proyectada 2026):** Una "Ley Bases 2" que incluiría capítulos pendientes y nuevas privatizaciones.¹¹
3. **Fase 3 (Postergada):** La reforma previsional integral, que explícitamente se ha pospuesto, quedando "para un segundo mandato" lo que en sí puede ser bueno para poder discutir con tiempo las profundas y sofisticadas materias que lleva una reforma previsional y del sistema de seguridad social, siempre que se la tenga en mente mientras se discuten los cambios más urgentes.

No son pocas las voces críticas sobre la secuencia, por ejemplo, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) ha advertido sobre la fragilidad de esta estrategia.

Señala que el "éxito" fiscal actual se basa en gran medida en medidas no sostenibles,

¹⁰ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=401266>

¹¹ <https://www.cronista.com/economia-politica/presupuesto-reforma-tributaria-y-laboral-como-es-la-secuencia-que-quiere-milei/>

como la "licuación" de gastos (incluidas las jubilaciones) y la dependencia de impuestos distorsivos (como el Impuesto PAÍS el cual finalmente no se extendió en el tiempo).

Advierten dichas voces críticas que sin una "reforma integral" y una estabilización que fomente el crecimiento, la sostenibilidad del ajuste está en duda.

Es verdad que el riesgo inminente es tratar la reforma previsional como un *resultado* (algo a "arreglar" una vez que la macro esté estabilizada) en lugar de un *componente esencial* del diseño de esa estabilización.

Al posponer la reforma de fondo del sistema de seguridad social, pero avanzando con reformas fiscal y laboral desarticuladas, el gobierno corre el riesgo de que las nuevas reglas del mercado (fiscales y laborales) solidifiquen una nueva estructura de precariedad e informalidad.

Esto haría que la futura reforma previsional sea *aún más* difícil de financiar, pues la base contributiva que debía sostenerla nunca se habrá materializado.

A la fecha de presentación de este informe, noviembre de 2025, este riesgo puede ser neutralizado, trabajando en conjunto ambas reformas que se prevén para las sesiones extraordinarias desde diciembre en adelante, y teniendo en cuenta en su diseño, que más adelante procurará iniciar un proceso reformista de la seguridad social, es decir, pensando al diseñar ahora, que lo que haga en 2025/2026 debería tener en cuenta aunque sea los trazos gruesos de su futura reforma previsional y de otros subsistemas.

La Nueva Reforma Laboral, la Ley Bases y el "Colaborador Independiente"

Quizá con ejemplos paradigmáticos podemos entender mejor a qué nos referimos con "silos".

Un caso es la nueva figura del "Régimen para Trabajadores Independientes con Colaboradores", introducida en la Ley 27.742 (Ley Bases) y reglamentada por el Decreto 847/2024.¹²

Este régimen permite a un trabajador independiente (del Régimen General o Simplificado) "contratar" hasta tres "colaboradores independientes" para un emprendimiento productivo.

Estos colaboradores deben ser, a su vez, monotributistas.

La ley crea una presunción *iuris tantum* de que no existe relación de dependencia entre ellos, siempre que se cumplan los requisitos formales.

Esta es una reforma *laboral* (crea una nueva figura contractual) y *fiscal* (establece el Monotributo como vehículo de pago y contribución) y en sí es una herramienta novedosa que viene del intento de reforma de 2017 del entonces Ministro Triaca.

Sin embargo, si la miramos desde el punto de vista de la Seguridad Social, es mejorable, y podría tener mayor contenido de un diseño *sistémico de seguridad social*.

- Se podrían crear incentivos para que el "independiente principal" crezca y transite hacia el Régimen General de empleadores.
- Al efecto de no eternizar situaciones con riesgo de enanismo fiscal o bien para prevenir su mala utilización con el devenir comercial, se podría crear un incentivo, rampa o puente para que esos "colaboradores" transicionen eventualmente a un empleo dependiente formal o a un régimen de autónomos con contribuciones plenas.
- El sistema tal como está pensado para una economía de servicios habitualmente

¹² <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/1227-D-2024.pdf>

informal, si el plan económico tuviera éxito, podría terminar estableciendo una base de contribución mínima (el Monotributo) para estos colaboradores, que no guarden proporción con los ingresos reales y que, como sabemos, desgraciadamente ya hoy es insuficiente para financiar prestaciones futuras previsionales.

Esta figura entonces, tiene la virtud de generar al menos un grado de formalización y sirve para dinamizar un sector donde es habitual trabajar con colaboradores que no terminan de ser empleados, como ocurre por ejemplo con pintores que se asocian por una refacción hogareña que por su tamaño exige más que el esfuerzo personal.

Ahora bien, sabiendo hoy que la proporción de monotributistas con sus aportes formales para sostener a un jubilado (algunos análisis hablan de 20 monotributistas de la máxima categoría) corre el riesgo de convertirse en una "trampa de formalización precaria": un mecanismo legal para formalizar relaciones laborales a un costo ínfimo, institucionalizando la desfinanciación a largo plazo del sistema de seguridad social que, irónicamente, deberá cubrir las futuras prestaciones de esos mismos colaboradores.

El Paradigma de la Coordinación Sistémica: Las Reformas Hartz en Alemania

Para evitar el fracaso de las reformas desarticuladas, es imperativo estudiar modelos de coordinación sistémica.

El caso más relevante y debatido de una reforma integral (fiscal, laboral y social) es el de la "Agenda 2010" en Alemania, conocida popularmente como las reformas Hartz.

El Diagnóstico: Alemania, "El Enfermo de Europa" (Pre-2003)

A principios de la década de 2000, Alemania enfrentaba un diagnóstico económico sombrío: un desempleo estructural elevado y creciente (rozando el 10%), rigidez extrema en el mercado laboral y un generoso sistema de bienestar social que se había vuelto

fiscalmente insostenible.¹³

La reunificación había exacerbado la carga fiscal, y el país era comúnmente etiquetado como "el enfermo de Europa".¹⁴

El gobierno del Canciller Gerhard Schröder entendió que el problema no era meramente laboral, ni meramente fiscal, sino una *falla sistémica de incentivos* que involucraba a los tres pilares: el laboral, el fiscal y el social.

La Comisión Hartz fue convocada para diseñar una solución *integrada*.

Los Tres Ejes Coordinados de la Reforma Hartz (I-IV)

Las reformas Hartz, implementadas en cuatro fases entre 2003 y 2005, fueron un paquete de medidas *coordinadas* donde cada pieza reforzaba a las otras

1. **Eje Laboral (Activación y Eficiencia - Hartz I y III):** Se reestructuró radicalmente la Agencia Federal de Empleo, transformándola de un ente burocrático de pago de subsidios a una agencia proactiva de colocación (*job matching*)¹⁵

Se implementaron políticas activas de empleo y se crearon agencias de trabajo temporal para mejorar la eficiencia.

2. **Eje Fiscal-Laboral (Nuevas Formas de Empleo - Hartz II):** Este fue el eje de creación de empleo.

¹³ <https://www.xn--lamaana-7za.uy/opinion/la-reforma-hartz-fue-instrumental-para-resolver-el-problema-del-desempleo-en-alemania/>

¹⁴ <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/hartz-iv-in-context-the-german-way-to-employability/>

¹⁵ <https://www.estudio-ofarrell.com/reglamentacion-de-la-reforma-laboral-aspectos-centrales-del-decreto-847-2024-reglamentario-de-la-ley-de-bases-nro-27-742/>

Se crearon nuevas categorías laborales *explícitamente subsidiadas fiscalmente* para formalizar el sector de servicios de bajos ingresos.

- **"Minijobs"**: La medida estrella. Empleos a tiempo parcial (hasta 450 euros/mes en ese entonces) que estaban exentos de impuestos sobre la renta para el trabajador y, crucialmente, pagaban *contribuciones drásticamente reducidas* a la seguridad social, siendo la mayor parte un pago fijo a cargo del empleador.
- **"Midijobs"**: Una "rampa" fiscal diseñada inteligentemente. Para salarios entre 450 y 850 euros, las contribuciones del empleado aumentaban *gradualmente* (no de golpe), evitando un "acantilado fiscal" (*fiscal cliff*) que desincentivara tomar más horas.
- **"Ich-AG" (Yo S.A.)**: Un *subsidio fiscal directo* (una subvención) para alentar a los desempleados a registrarse como trabajadores por cuenta propia (independientes).

3. **Eje Social (Presión y Consolidación - Hartz IV)**: Esta fase fue quizá la más controvertida.

Se fusionaron las prestaciones de desempleo de larga duración con la asistencia social general.¹⁶

En la práctica, esto *aumentó la condicionalidad y la presión* sobre los beneficiarios, obligándolos a aceptar los nuevos "Minijobs" o "Ich-AG" creados por Hartz II, bajo amenaza de recortes severos en sus beneficios.

¹⁶ <https://www.hrw.org/report/2025/03/24/it-tears-you-apart/poverty-and-gender-germanys-social-security-system>

Sin embargo lo que sí podemos tomar es que la interconexión sistémica es evidente: Hartz II (el eje fiscal-laboral) creó la *oferta* de empleos flexibles y de autoempleo.

Hartz I/III (el eje laboral-administrativo) *conectó* eficientemente a los desempleados con esa nueva oferta.

Y Hartz IV (el eje social-fiscal) *incentivó* (o forzó) a los desempleados a *aceptar* esa oferta. Sin la coordinación de los tres ejes, la reforma habría sido un fracaso.

Sostenibilidad y Efectos No Deseados

Si bien las reformas Hartz son universalmente citadas por su éxito en reducir drásticamente el desempleo en Alemania (el "milagro laboral alemán"), también generaron efectos no deseados que son una lección crítica para Argentina.

Basado en que la población proveniente de la unificación alemana carecía de habilidades para el trabajo tal como se realizaba en la ex República Federal, las reformas Hartz buscaron una incorporación masiva.

Lo lograron, pero según sus críticos, "crearon el sector de bajos salarios más grande de Europa", lo cual mirándolo desde la óptica nacional, por nuestro estado relativo con enorme falta de empleo femenino formal, sería no una crítica sino un avance.¹⁷

La principal crítica es que los "Minijobs" se convirtieron en una "trampa de la precariedad", obraría entonces como un amable recordatorio de tener en cuenta que adaptarlos a nuestra realidad implicaría un avance a realizar pero con la mira puesta en la sostenibilidad del sistema.

Es decir, aquellos minijobs fueron diseñados como un *punte* hacia el empleo a tiempo

¹⁷ <https://www.realinstitutoelcano.org/archive/opinion/los-minijobs-de-alemania/>

completo, pero en la práctica se convirtieron en un destino permanente para millones de trabajadores, especialmente mujeres, que quedaban atrapadas en empleos de baja productividad y sin progresión de carrera.¹⁸

Entonces, una lección fiscal y previsional importante sería **diseñar minijobs para mujeres y jóvenes (que hoy están indisponibles para el mercado, o son desempleados o están en informalidad) pensando en que coticen de alguna manera que no sea insignificante.**

Un "Minijob" alemán, por diseño, no cotiza (o cotiza de forma insignificante) para la jubilación del trabajador.

Esta política que en Alemania resolvió el problema fiscal del desempleo a corto plazo, contribuyó a crear una suerte de bomba de tiempo para la sostenibilidad de las pensiones a largo plazo.

Se generó una futura cohorte masiva de jubilados en situación de pobreza, quienes inevitablemente dependerán de la asistencia social financiada por impuestos generales.

La lección para Argentina es directa y urgente: podríamos seguir el ejemplo de los Minijobs en tanto en nuestra posición relativa serían **una notable mejora**, pero deberíamos diseñarlos pensando en que para el sistema de la seguridad social, tienen que tener al menos algún tipo de aporte que no sea insignificante, o la fiscalidad acorde para que se cubra el eventual bache futuro que se afirma sufrirá Alemania.

Análisis Coordinado de las Reformas Hartz (II y IV)

¹⁸ <https://finanzmania.com/minijob-en-alemania/>

Instrumento	Objetivo Laboral	Mecanismo Fiscal/Social	Consecuencia para Sostenibilidad S.S.
Hartz II - Minijob	Crear empleos de baja cualificación; Formalizar economía sumergida.	Subsidio fiscal (reducción drástica de contribuciones sociales).	Negativa (Largo Plazo): Crea una generación de no-contribuyentes plenos, generando pobreza en la vejez.
Hartz II - Ich-AG	Fomentar el autoempleo; Sacar a los desempleados del sistema.	Subvención fiscal directa (pago en efectivo) para iniciar negocios.	Positiva (Potencial): Crea nuevos contribuyentes (independientes) si el negocio es exitoso.
Hartz IV - Fusión	Activar / Presionar a los desempleados para que acepten Minijobs/Ich-AG.	Consolidación de prestaciones; Aumento de condicionalidad; Recortes por rechazo. ¹⁹	Positiva (Corto Plazo): Reduce drásticamente el gasto en prestaciones por desempleo.

Financiamiento y Formalización en Contextos de Alta Informalidad

El diseño de la seguridad social en un contexto de alta informalidad y un sector independiente en auge, como el argentino, enfrenta un trilema de financiamiento.

¹⁹ <https://iab-forum.de/en/reforming-the-german-basic-income-system-in-international-perspective-yes-to-new-avenues-no-to-a-fundamental-change/>

Los organismos internacionales han estudiado extensamente las consecuencias de cada vía:

1. **Mantener Contribuciones Altas (Modelo Tradicional):** Esta vía busca la sostenibilidad actuarial, pero en un contexto de baja capacidad de fiscalización e incentivos perversos, fomenta la evasión y la persistencia de la informalidad.
2. **Usar Impuestos Generales (Modelo de Moratorias/PBU):** Esta vía, adoptada por Argentina, asegura la *cobertura*.

Sin embargo, el BID advierte sobre la "pendiente resbaladiza" de las pensiones no contributivas.²⁰

Al desacoplar el beneficio del esfuerzo contributivo, pueden actuar como un *subsidio implícito a la informalidad*, desincentivando a los trabajadores (especialmente independientes de bajos ingresos) a realizar el esfuerzo de contribuir formalmente.

3. **Subsidiar Contribuciones (Modelo Hartz):** Esta vía busca *incentivar* la formalización.

El Banco Mundial, analizando programas de subsidios a las contribuciones sociales, concluyó que son eficaces para *formalizar a trabajadores existentes*, pero no necesariamente para *crear nuevos empleos*.²¹

Su costo fiscal es alto y, como demostró el caso alemán, pueden crear "trampas de

²⁰ <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejores-pensiones-mejores-trabajos-Hacia-la-cobertura-universal-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

²¹ <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/d8ee0a29-1a7f-5a06-ae6e-e8bddea3a7ca>

precariedad".

El diseñador de políticas en Argentina se encuentra atrapado en este trilema: mantener la rigidez fomenta la evasión; financiar con impuestos generales desincentiva la contribución; y subsidiar la contribución es costoso y puede precarizar.

La salida a este trilema, respaldada por la doctrina moderna del Banco Mundial y la OIT, es un modelo *híbrido* que separa conceptual y financieramente las funciones del sistema.²²

La seguridad social cumple dos funciones: una *redistributiva* (piso de dignidad, PBU, asignaciones familiares) y una *contributiva* (beneficios proporcionales al esfuerzo de ahorro).

El error histórico ha sido intentar financiar ambas funciones con la misma herramienta: la contribución sobre el trabajo.

La solución sistémica exige una interconexión de reformas:

- La **Reforma Fiscal** debe asumir el 100% del financiamiento de los componentes *redistributivos* (el piso universal).

Esto se financia eficientemente a través de impuestos generales (IVA, Ganancias).

- La **Reforma Laboral y Previsional** debe, entonces, financiar *únicamente* los componentes *contributivos*.

Esta separación es la interconexión clave que resuelve el trilema.

²² <https://documents1.worldbank.org/curated/en/798051502894913219/pdf/118728-NWP-PUBLIC-P164623-28p-ExpandingSocialInsuranceCoveragetolnformalWorkers.pdf>

Al liberar a las contribuciones laborales de la carga de financiar el piso universal, la reforma laboral puede *reducir drásticamente* las alícuotas de aportes (tanto para dependientes como para independientes).

Esto hace que la contratación formal y la contribución del independiente sean *más baratas y atractivas* que la informalidad.

Se alinea la sostenibilidad fiscal (garantizada por impuestos generales) con los incentivos a la formalización (garantizados por contribuciones bajas y proporcionales).

Reformas Laborales Modernas, la interconexión

Mientras Argentina debatía la primera reforma laboral de este gobierno (Ley Bases) no parecía estar tan presente la dimensión de la seguridad social, básicamente entendemos por la situación política coyuntural que para la administración actual ha mejorado.

Otros países con mayor desarrollo han utilizado la reforma laboral precisamente para forzar la articulación con ella, especialmente en el ámbito del trabajo independiente y de plataformas.

- **Caso España (Ley Rider):** Ante el auge de los repartidores (un fenómeno de trabajo independiente), la reforma española (Ley 12/2021) optó por la *laboralización*.²³

La ley estableció la presunción de dependencia de estos trabajadores, lo cual al efecto del mercado de trabajo tuvo un efecto paradójico; repartidores de grandes ciudades como Madrid y Barcelona, ganaron en protección pero el modelo de negocio para ciudades medianas y chicas se fue a pique por lo cual en ese tipo de

²³ https://fund.ar/wp-content/uploads/2024/02/Fundar_Reformas-laborales-inclusivas-en-America-y-Europa_CC-BY-NC-ND-4.0.pdf

ciudades y en términos nacionales, **disminuyeron los empleos**.

Esta decisión laboral entonces forzó automáticamente su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social, resolviendo el problema de la contribución y alineando la protección pero también causó desempleo.

- **Caso Chile (Ley 21.431):** Chile adoptó un enfoque híbrido, reconociendo la dualidad del trabajo en plataformas.

La ley permite a los trabajadores ser clasificados como *dependientes* (con todas las protecciones del Código del Trabajo) o *independientes*.

Sin embargo, y aquí radica la innovación, si optan por ser independientes, la ley *igualmente les exige cotizar* para la seguridad social (pensiones y accidentes), al tiempo que les otorga derechos laborales específicos (como la desconexión digital).

Estos casos demuestran que la regulación del trabajo independiente (como la que intenta el Art. 97 de la Ley Bases) no puede ser un simple "dejar hacer" fiscal.

Una reforma laboral moderna debe *diseñar activamente el puente* hacia la contribución y la sostenibilidad de la seguridad social.

Por ejemplo, al estar concentrado en 5 plataformas, Uber, Didi, Cabify, Pedidosya, Rappi, que son de gestión eminentemente digital, si las empresas compartieran la información de cuánto exactamente factura anualmente un repartidor o chofer, podría en primer lugar saberse si se trata de un trabajador jubilado reingresado a la vida activa o un trabajador en edad de trabajar, y en segundo lugar según fuera su nivel de facturación y cobros reales, diseñar un sistema de aportes que se activen en función de si es un repartidor ocasional y esporádico, con mínimos ingresos, o bien una persona full time dedicada a múltiples plataformas.

Obviamente, pagando más cuánto más facture y cobre, ganando en protección social individual según su esfuerzo.

Otra alternativa a explorar en vez de andar buscando definir si la relación es laboral o no, que las 5 empresas paguen una “supertasa de seguridad social” al Estado Nacional que éste no pueda destinar a recursos generales, sino a la seguridad social de los repartidores.

Hay casos en India, donde se impuso esta tasa de funcionamiento a UBER, el monto es del 0.8 % de las ganancias de la empresa, es decir, prácticamente insignificante, pero el resultado para los repartidores es crucialmente diferente: reciben una protección social por parte del Estado financiada por esa tasa, el cual se dedica a hacer lo que haría un empleador clásico, es decir, a cada repartidor brinda capacitación, salud laboral, y educación financiera para inscribirse fiscalmente y cotizar con sus ingresos como autoempleado.

De esta manera elimina el riesgo de que la empresa sea considerada “empleador” en el sentido clásico, pero no perjudica al repartidor que obtiene sus beneficios.

Ampliar la Torta: El Paradigma de la "Economía de Datos" para la Sostenibilidad Futura

Los modelos analizados (Hartz, híbrido) buscan optimizar la recaudación sobre la base económica existente.

Sin embargo, para un país con la estructura productiva y la alta informalidad de Argentina, la sostenibilidad a largo plazo requiere una estrategia más radical: *ampliar la torta* (expandir la base económica imponible).

La tesis presentada en el documento base que elaboramos sobre Empleo Independiente a la ANSES y originada en la obra de Viktor Mayer-Schönberger y Thomas Ramge ofrece un paradigma innovador para lograrlo.

El Agotamiento del Capitalismo Basado en el Dinero: La Tesis de Mayer-Schönberger

La tesis central de "La Reinención de la Economía" postula que el capitalismo está transitando de un sistema basado en el *dinero* (precios) como principal señal de mercado, a uno basado en *datos de retroalimentación* (*feedback data*).

En el siglo XXI, la fuente de ventaja competitiva y creación de valor ya no es solo el capital, sino el acceso a volúmenes masivos de datos sobre el comportamiento del consumidor y el mercado.²⁴

El problema es que esta nueva forma de riqueza (los datos) está hiper-concentrada. Unas pocas plataformas "Big Tech" (Google, Amazon, y en Argentina, gigantes locales como MercadoLibre o las principales fintech) monopolizan los datos de retroalimentación, creando "bucles de retroalimentación" que les otorgan un poder de mercado casi absoluto, anulando la competencia.²⁵

Los sistemas fiscales actuales, diseñados en el siglo XX para gravar flujos de *dinero* (renta, consumo, patrimonio), son estructuralmente ineficaces para capturar el valor real de esta nueva economía de datos.

La propuesta de los autores, y su aplicación a la política pública, es más sofisticada que

²⁴ <https://responsibletax.kpmg.com/article/data-as-a-commodity>

²⁵ <https://www.oii.ox.ac.uk/research/impact/unlocking-innovation-through-data-access/>

un simple "impuesto a los datos".²⁶

Si bien un impuesto sobre el volumen de datos (un "impuesto pigouviano" sobre la externalidad de la recolección de datos) es administrativamente viable, la propuesta más transformadora es el **"Mandato de Acceso a Datos"** (*Mandated Data Sharing*).

La distinción es crucial. Un *impuesto* (ya sea en dinero o en datos) *expropia* un recurso.

Un *mandato de acceso*, en cambio, *no expropia* la propiedad del dato (la plataforma dominante lo sigue utilizando), sino que *democratiza* su acceso.

Obliga a las plataformas dominantes a compartir, a través de APIs (Interfaces de Programación de Aplicaciones) y de forma agregada y anonimizada, los datos de *feedback* de mercado con competidores más pequeños, emprendedores e investigadores.

Esto deja de ser una política fiscal puramente recaudatoria para convertirse en una *política fiscal indirecta* y una *política de competencia pro-innovación*.

El Nuevo Círculo Virtuoso: Cómo los "Mandatos de Acceso" podrían financiar la Seguridad Social

Aquí se cierra el círculo del argumento, conectando esta teoría avanzada con la necesidad práctica de la sostenibilidad de la seguridad social argentina.

El "Mandato de Acceso a Datos" podría ser la herramienta fiscal que "favorece actividades generadoras de empleo" en el siglo XXI.

Supongamos por vía de hipótesis que la decisión del Gobierno fuera implementarlo.

²⁶ <https://digitalcommons.law.byu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3349&context=lawreview>

El mecanismo de transmisión operaría en cuatro pasos:

- **Paso 1 (Reforma Regulatoria/Fiscal):** El Estado argentino, como parte de su reforma fiscal integral, implementa un "Mandato de Acceso a Datos".

Obliga a las grandes plataformas (ej. Mercado Libre, bancos, fintech, apps de delivery, agro-exportadoras) a compartir datos de *feedback* de mercado agregados y anonimizados (tendencias de demanda, precios zonales, logística, etc.).

- **Paso 2 (Reforma Laboral/Productiva):** Este acceso *empodera* al sector más dinámico (y hoy estancado) de la economía argentina: los trabajadores independientes, los emprendedores y las PyMEs.

Actualmente, estos actores son "data-poor" (pobres en datos) y no pueden competir contra los gigantes que poseen la información del mercado.

- **Paso 3 (Generación de Empleo y Crecimiento):** Con acceso a esta inteligencia de mercado, los independientes pueden *innovar*.

Pueden identificar nichos de mercado no cubiertos, optimizar sus servicios, crear nuevas empresas y *crecer*.

El Estado no les da un subsidio (como en Hartz II), sino algo más valioso: el recurso clave (datos) para competir.

- **Paso 4 (Sostenibilidad de la Seguridad Social):** Al crecer, estos miles de independientes y PyMEs *amplían la torta*.

Pasan de categorías bajas del Monotributo a categorías altas, o se inscriben en el

Régimen General.

Contratan formalmente a sus "colaboradores" o se convierten en socios estables de compañías que contratan dependientes.

Esta *nueva actividad económica*, nacida de la democratización de los datos, genera la *base contributiva del siglo XXI* (pagando impuestos tradicionales como Ganancias, IVA y aportes) que el sistema de seguridad social necesita desesperadamente para ser sostenible.

Bajo esta mirada el financiamiento de la seguridad social provendría en la economía de datos no de "gravar robots" sino de utilizar la *regulación de datos como una política industrial y fiscal* para crear una nueva generación de contribuyentes prósperos (los independientes y emprendedores) que hoy están ahogados, no por falta de talento, sino por falta de acceso al recurso más valioso de la economía moderna.

Dos Paradigmas de Financiamiento de la Sostenibilidad Social en la Economía Digital

Característica	Paradigma Tradicional (Siglo XX)	Paradigma de Datos (Siglo XXI - Mayer-Schönberger)
Recurso Económico Clave	Capital / Trabajo	Datos de Retroalimentación
Herramienta Fiscal	Impuesto a la Renta / "Impuesto al Robot"	Mandato de Acceso a Datos (Data Sharing)
Mecanismo de Sostenibilidad	Gravar el valor <i>ya creado</i> (Recaudar)	Democratizar el recurso para <i>crear nuevo valor</i> (Expandir la base)
Impacto en Empleo	Neutral o Negativo	Positivo (Empoderamiento,

Independiente	(Aumenta costos)	innovación, competitividad)
Resultado para Seg. Social	Insuficiente (Base contributiva decreciente)	Sostenible (Expansión de la base contributiva)

Este informe busca demostrar que la sostenibilidad de la seguridad social en Argentina no es un problema actuarial aislado que pueda resolverse con ajustes paramétricos (edad, haberes) o con moratorias.

Es, en su raíz, el resultado del diseño del mercado laboral en base a muy distintos fenómenos que van avanzando sobre nuestro país, como el envejecimiento poblacional, el impacto digital, el de la economía verde que ha reconfigurado a distintos socios comerciales de Argentina que nos comienzan a exigir que nuestra cadena de valor lo sea y fenómenos antiguos y heredados como la informalidad, la rigidez, la falta de conexión entre el sistema educativo y científico .

A su vez, la estructura del mercado laboral (formalidad vs. informalidad, dependencia vs. independencia) es un *reflejo* directo del *sistema de incentivos fiscales*.

El error estratégico que se cometió en los 90 en casi toda América Latina con la estructura de silos, estamos a tiempo en el actual proceso de reformas de corregirlo y tratar estos tres sistemas (fiscal, laboral, previsional) de manera integral en su concepción independientemente de cuál es el timing parlamentario.

En este sentido un error fundamental de las reformas de los años 90, fue que liberalizaron la economía sin flexibilizar el mercado laboral, empujando a la economía a la informalidad y desfinanciando el sistema previsional desde su origen.

Asimismo, estamos a tiempo hoy de no ignorar la lección central (y las advertencias) de las reformas Hartz: la coordinación sistémica de los incentivos fiscales, laborales y

sociales es la única vía para movilizar la fuerza laboral.

CAPÍTULO II LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA EUROPEO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

En este capítulo, analizaremos el tema de la sostenibilidad y la brecha utilizando como base de estudio distintos documentos emitidos por la Unión Europea, en el supuesto de que son países en su mayoría desarrollados, casi todos ellos, miembros de la OCDE, la organización que Argentina busca integrar, y a la vez son naciones con elevado envejecimiento poblacional, y atravesados por los impactos de las economías verde, y digital.

Entendemos que en las herramientas que se utilizan para estimar los impactos macroeconómicos de aquellos fenómenos hay una lección valiosa para una eventual Comisión de Estudio, al estilo de la utilizada en la reforma previsional uruguaya, que liderada por ANSES pueda disipar dudas políticas en base a solvencia técnica.

La arquitectura de la interdependencia: Pensiones y macroeconomía

El punto de partida de la discusión europea que coincide con la posición de la OISS y con lo que venimos comunicando a ANSES es que los sistemas de pensiones no son sólo un gasto más del presupuesto, sino uno de los engranajes que sostienen el contrato social y, al mismo tiempo, una pieza clave de la estabilidad macroeconómica.

La Comisión Europea lo recuerda cada vez que actualiza sus proyecciones de envejecimiento ya que en la mayoría de los Estados miembros, las pensiones públicas concentran la porción más grande del gasto social y suelen ubicarse alrededor del 10-13 % del PIB, con países que superan ese umbral como Francia o Italia.²⁷

²⁷ <https://www.reuters.com/world/why-france-keeps-fighting-over-retirement-age-2025-10-15>

El 2024 Ageing Report²⁸ muestra con mucha claridad por qué este tema se volvió ineludible: el envejecimiento acelerado, la mayor esperanza de vida y la caída de la población en edad de trabajar empujan hacia arriba no sólo el gasto en pensiones, sino también en salud y cuidados de larga duración.

Es decir, la presión no viene de un solo programa, sino de un paquete de prestaciones asociadas a la vejez que, si no se gobierna bien, puede tensionar las cuentas públicas durante varias décadas.

En ese carril, la función económica y social de las pensiones sigue siendo doble.

Por un lado, organizan la redistribución intergeneracional, transfiriendo recursos de la población activa a quienes ya no trabajan.

Por otro, permiten suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida, de modo que las personas no caigan en la pobreza en la vejez ni dependan exclusivamente de la familia o de la asistencia.

Esta idea está también en los informes de la OCDE sobre pensiones, que abogan a que un buen sistema jubilatorio es el que combina sostenibilidad con adecuación, es decir, el que puede pagarse y al mismo tiempo evita la pobreza en la vejez.²⁹

El problema europeo actual puede describirse como una doble presión:

Demográfica: más personas viven más años y pasan más tiempo cobrando una pensión.

²⁸ [2024 Ageing Report – Underlying Assumptions & Projection Methodologies](#)

²⁹ [Pensions at a Glance 2023 \(EN\)](#)

Macroeconómica: el crecimiento potencial es más bajo que en décadas anteriores y las condiciones financieras son cambiantes, lo que reduce el margen fiscal para sostener un gasto rígido.

Esa combinación obliga a los Estados a moverse dentro de un “trade-off” permanente: cómo asegurar la sostenibilidad fiscal (es decir, que el Estado pueda pagar las promesas presentes y futuras) sin sacrificar la adecuación social (que las prestaciones sigan siendo suficientes).

Dicho de otro modo: ajustar demasiado rápido puede empeorar los indicadores de pobreza de las personas mayores; no ajustar nada puede comprometer el presupuesto futuro y desplazar gasto de otras políticas públicas.

Esta tensión es exactamente la que describen la Comisión Europea y, más recientemente, los trabajos del FMI y la OCDE sobre envejecimiento y finanzas públicas.

Un aporte interesante del documento europeo que hacemos referencia es que no mira las pensiones de manera aislada, sino como parte de un “bucle de retroalimentación” entre pensiones y economía.

La lógica es la siguiente: la evolución de la economía (crecimiento, salarios, empleo) condiciona la capacidad de financiar las pensiones; pero el modo en que está diseñado el sistema de pensiones también condiciona el desempeño de la economía.

Para mostrarlo, la Comisión identifica cuatro canales de transmisión a través de los cuales un sistema previsional bien o mal diseñado puede potenciar o trabar el crecimiento:

-Crecimiento económico: dependiendo de cuánto ahorro se genere y de cómo se canalice hacia la inversión. Sistemas que promueven una mayor participación laboral y una edad efectiva de retiro más alta tienden a sostener mejor el PIB potencial.

-Finanzas públicas: las pensiones actúan como estabilizadores automáticos, pero también incorporan una “deuda implícita” de largo plazo que hay que administrar. Subir el gasto en un contexto de población que envejece sin una contrapartida de ingresos puede volver más frágil la trayectoria de la deuda.

-Mercados financieros: en la medida en que existe ahorro previsional acumulado (por ejemplo, en esquemas de capitalización u ocupacionales), se profundizan los mercados de capitales y se amplía la base de inversión doméstica.

-Mercados de trabajo: las reglas de jubilación, las penalidades por retiro anticipado o los incentivos para trabajar después de la edad legal tienen efectos directos sobre la oferta de mano de obra y, por esa vía, sobre el crecimiento potencial. Varios países europeos han usado precisamente este canal para elevar la edad efectiva de salida del mercado laboral.³⁰

Dentro de ese esquema, el informe europeo es muy claro en algo que para ANSES también es relevante, la elección institucional entre un sistema principalmente de reparto (PAYG) y uno con mayor peso de la capitalización no es neutra desde el punto de vista macroeconómico.

Un esquema de reparto puro depende más de la demografía y del empleo; uno con más capitalización puede aliviar en parte la presión fiscal futura, pero exige mercados financieros desarrollados, buena regulación y capacidad de los trabajadores para soportar los riesgos de mercado.

³⁰ <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/public-pensions.html>

Por eso la mayoría de los países de la UE optan por combinaciones y por ajustes paramétricos graduales, no por sustituciones bruscas.

Frente a estas presiones, las herramientas que se observan en Europa son, sobre todo, reformas paramétricas: aumento paulatino de la edad legal y/o de la edad efectiva de retiro, cambios en la fórmula de actualización, requisitos más estrictos de años de aporte o mecanismos automáticos de ajuste vinculados a la esperanza de vida.

Pero el propio Ageing Report insiste en que estas medidas deben evaluarse no sólo por cuánto “ahorran” en gasto, sino por sus efectos sobre empleo, inversión, productividad y cohesión social.

Un aumento de la edad jubilatoria que no venga acompañado de políticas de empleo para mayores de 55 años, por ejemplo, puede trasladar el problema al seguro de desempleo o a la asistencia social.

El informe europeo explica que la base de todas las proyecciones es EUROPOP 2023³¹, la proyección de población de Eurostat publicada en marzo de 2023 para los 27 Estados miembros de la UE y Noruega.

Ese es el insumo demográfico del Ageing Report 2024.

La Comisión aclara que las oficinas estadísticas nacionales participaron en el proceso y que se usa una metodología de “convergencia parcial”: no se supone que todos los países se vuelven iguales de golpe, sino que, muy gradualmente y en un horizonte muy largo, tienden hacia valores comunes en las tres variables que mandan sobre la estructura de la población: fecundidad, mortalidad y migración.

El sentido de hacerlo así es doble: por un lado, respetar los rasgos recientes de cada país (porque no es lo mismo la fecundidad de Francia que la de España o Italia); por el

³¹ [Population projections in the EU - Statistics Explained - Eurostat](#)

otro, reconocer que, en el largo plazo, las fuerzas demográficas en Europa tienden a parecerse.

Eso ya marca una primera idea de que la demografía se mueve lento, pero se mueve, y lo hace en una dirección muy clara hacia el envejecimiento.

El informe recuerda el descenso muy marcado de la natalidad europea desde el “baby boom” de los años sesenta hasta llegar, ya en los 80 y 90, a niveles por debajo del reemplazo generacional.

Lo importante es que, aunque en los 2000 hubo una leve recuperación en varios países, desde 2010 otra vez se ve un freno o una caída en muchos de ellos.

Sobre esa historia observada, Eurostat proyecta que la tasa global de fecundidad suba un poco, del 1,50 en 2022 al 1,62 en 2070 para el conjunto de la UE, y que casi todos los países mejoren algo, sobre todo los que hoy están más abajo.

Pero ese “algo” no alcanza el 2,1 necesario para reemplazo, de modo que incluso en el escenario central Europa sigue siendo una región de baja fecundidad.

Si las cohortes que ingresan al mercado de trabajo son más pequeñas que las que se jubilan, la base contributiva se estrecha con el tiempo aunque la economía funcione bien.

Y eso no se corrige con un pequeño aumento de la fecundidad, porque el informe mismo reconoce que esos aumentos son insuficientes y que, en 2070, varios países grandes seguirán por debajo de 1,6 hijos.

En cuanto a la mortalidad, en Europa la gente vive cada vez más y la brecha entre países con menor y mayor longevidad se va achicando.

Incluso con el paréntesis del COVID-19, que produjo caídas o estancamientos en 2020 y 2021, las proyecciones de Eurostat que deja ver el documento europeo vuelven a la tendencia previa, la esperanza de vida al nacer y a los 65 años sigue subiendo en toda la región.

Para el conjunto de la UE se espera que los varones pasen de 78,4 años en 2022 a 86,1 años en 2070 y las mujeres de 84,0 a 90,4 años.

Además, los países que hoy están más rezagados son los que más van a ganar años de vida.

Esto, que es una buena noticia desde el punto de vista social, es al mismo tiempo el dato que más presión pone sobre el gasto previsional y sanitario, porque significa que habrá más personas viviendo más tiempo en edades cubiertas por prestaciones y, en especial, un crecimiento muy fuerte del grupo de 80 años y más.

El tercer componente es la migración.

El capítulo explica que es la parte más difícil de proyectar porque depende de crisis, guerras, mercado de trabajo y también de decisiones de política.

Lo interesante es que la propia Comisión admite que esa migración positiva ayuda, pero no alcanza para revertir la tendencia al envejecimiento ni para evitar que el peso de los mayores de 65 años siga subiendo.

Es decir, Europa proyecta usar la migración como un factor parcialmente compensador cuando se achica la población en edad de trabajar, pero aun con esa ayuda el sistema envejece.

Pensiones y crecimiento económico: Ahorro y acumulación de capital

La relación entre el diseño del sistema de pensiones y el crecimiento económico ha ocupado un lugar persistente en la discusión económica porque, en última instancia, ambos fenómenos se determinan mutuamente a través del ahorro, la inversión y las finanzas públicas.

La formulación teórica clásica, representada por Feldstein (1974), sostiene que un sistema público de reparto (PAYG) que garantiza un ingreso en la vejez puede reducir el incentivo al ahorro privado, de modo que el ahorro agregado de la economía sea menor y, con él, la capacidad de acumulación de capital y el crecimiento de largo plazo.³²

Sobre esa base se construyó la idea de que los sistemas de capitalización o de contribución definida financiada (FDC) generarían un ahorro obligatorio adicional que, al canalizarse hacia los mercados de capitales, ampliaría el stock de capital, impulsaría la inversión y permitiría tasas de crecimiento más altas.

La Comisión Europea se concentra ante todo en la sostenibilidad fiscal de sistemas de pensiones que seguirán siendo predominantemente públicos y de reparto en la Unión Europea, y no afirma que un mayor peso de la capitalización baste por sí mismo para elevar el crecimiento potencial.

Su punto central es que el envejecimiento acelerado, la menor población en edad de trabajar y el crecimiento moderado obligan a gobernar con cuidado el gasto en pensiones, salud y cuidados de larga duración, porque todos esos rubros crecerán simultáneamente.

Pensiones y mercados financieros: El rol de la capitalización

³² <https://www.nber.org/papers/w0579>

Cuando un país adopta esquemas de capitalización plena o fondos definidos de contribución (FDC), aparece de inmediato un actor nuevo y muy potente en el sistema financiero: los fondos de pensiones.

A diferencia de lo que ocurre en los sistemas de reparto (PAYG), donde los aportes que hacen los trabajadores se utilizan en el mismo momento para pagar las jubilaciones actuales y por lo tanto no generan un stock financiero, en los sistemas de capitalización esos aportes se van acumulando año tras año y se invierten en distintos activos.

Esa acumulación sostenida convierte a los fondos previsionales en los principales inversionistas institucionales del país y les da un peso que no tienen otros agentes, ni siquiera la banca tradicional.

Desde la mirada europea que retoma el informe, esta acumulación trae varios efectos virtuosos.

Por un lado, crea una demanda estable, previsible y de largo plazo por activos financieros. Eso ayuda a que haya más profundidad y más liquidez en los mercados de acciones y de bonos, porque hay alguien que siempre está comprando y reinvertiendo.

Por otro lado, como estos fondos tienen horizontes de inversión de décadas, pueden entrar en activos que el sector bancario no suele financiar, como proyectos de infraestructura, fondos de capital emprendedor o instrumentos de muy largo plazo.

Ese tipo de presencia institucional suele empujar también la calidad de la gobernanza corporativa, porque los fondos de pensiones no son inversores pasivos: votan, piden información, exigen transparencia y pueden contribuir a profesionalizar los directorios de las empresas en las que participan.

Todo esto es especialmente valioso para países que buscan ampliar su mercado de capitales y financiar proyectos de desarrollo sin depender exclusivamente del crédito externo.

Ahora bien, la Comisión Europea no idealiza este mecanismo y eso coincide con las advertencias que la OISS ha hecho para América Latina.

El mismo rasgo que vuelve tan potentes a los fondos de pensiones, es decir, la concentración de los ahorros de la población en un vehículo financiero, los vuelve también vulnerables frente a la volatilidad del mercado.

La crisis global de 2008 mostró de manera muy clara que los ahorros previsionales invertidos en activos riesgosos pueden sufrir pérdidas temporarias significativas y que eso, si no está bien regulado y comunicado, erosiona la confianza de los afiliados.³³

Extensión de la vida laboral y participación femenina como compensación parcial del envejecimiento demográfico

Si la población en edad de trabajar se achica, ¿podemos compensar algo haciendo que más gente trabaje y por más tiempo?

La respuesta del informe europeo es que sí, pero sólo parcialmente.

Con datos y proyecciones de la UE muestra que en las últimas dos décadas subieron mucho las tasas de actividad, sobre todo de mujeres y de personas de 55 a 64 años, porque hubo más educación, más servicios de cuidado y, sobre todo, reformas previsionales que elevaron la edad de retiro y desincentivaron las jubilaciones tempranas.

³³ [Pensions at a Glance 2009 \(EN\)](#)

Proyectando hacia 2070, la Comisión supone que esas reformas ya aprobadas seguirán empujando a que los mayores permanezcan activos y que la brecha de participación entre varones y mujeres siga reduciéndose.

Eso hace que la tasa de participación de la población de 20 a 64 años mejore un poco en casi todos los países.

Pero aun así, como habrá menos personas en edad laboral por pura razón demográfica, la oferta total de trabajo cae y aumenta la carga sobre quienes sí trabajan.

Dicho en términos de sostenibilidad: más participación femenina y más empleo de mayores son condiciones necesarias, porque amplían la base contributiva y acompañan el alargamiento de la vida, pero no alcanzan por sí solas para neutralizar el efecto del envejecimiento sobre el gasto en pensiones, salud y cuidados.

Productividad y PBI potencial: el otro límite estructural para financiar la seguridad social

La Comisión Europea proyecta el crecimiento del PIB potencial de largo plazo usando una función de producción estándar tipo Cobb-Douglas³⁴, que descompone el crecimiento en dos motores.

Por un lado el insumo trabajo (horas efectivamente disponibles, que vienen de la demografía del capítulo 1 y de las tasas de participación del capítulo 2 del informe europeo) y por otro lado la productividad del trabajo, que a su vez depende de cuánto progresa la productividad total de los factores (TFP) y de cuánto capital se acumula por trabajador.

³⁴ [Función de Producción Cobb-Douglas. Una Revisión Bibliográfica](#)

Debido a que el envejecimiento hace que el aporte del trabajo sea cada vez más pequeño e incluso negativo en varios países, el crecimiento de las economías europeas en las próximas décadas va a depender casi íntegramente de la productividad.

Es decir, si no hay mejoras de productividad, el envejecimiento no solo presiona sobre el gasto previsional, sino que también achica la “torta” sobre la cual se financia ese gasto.

El ejercicio base que presenta la Comisión muestra que el PBI potencial de la Unión Europea crecería alrededor de 1,3 % anual en promedio entre 2022 y 2070, algo por debajo de lo observado en décadas pasadas.

Ese crecimiento se mantiene relativamente estable, con una leve baja hacia los años 30, una mejora en los 40 cuando se acelera la productividad, y otra vez una caída hacia los 50 y 60 cuando el factor demográfico vuelve a pesar.

Lo decisivo es que el componente trabajo empieza a restar a partir de fines de la década de 2020 porque la población en edad de trabajar disminuye y las mayores tasas de empleo previstas no alcanzan para compensar.

Cómo midieron y proyectaron los gastos públicos

Continuando con la labor de análisis comparado para nutrir el proceso de reforma de la seguridad social en Argentina, y habiendo sintetizado previamente la interrelación macroeconómica general de los sistemas previsionales, nos adentramos ahora en un análisis de profundidad sobre la *Parte Dos* del informe del Parlamento Europeo.

Esta sección es de vital pertinencia para ANSES, ya que disecciona metodológicamente cómo se miden y proyectan los gastos públicos directamente condicionados por la demografía.

Lo primero que hace el informe europeo es dejar claro que no está hablando de cualquier gasto público, sino de un grupo de componentes que tienen una relación directa y demostrable con la estructura por edades de la población: pensiones, salud, cuidados de larga duración, educación y, en algunos casos, prestaciones por desempleo vinculadas al ciclo.

Esos rubros se estudian de manera coordinada en el marco del Grupo de Envejecimiento (Ageing Working Group) porque todos reaccionan, tarde o temprano, a la misma fuerza de fondo: una población que vive más, que tiene menos hijos y que atraviesa etapas de dependencia más prolongadas.

Otro rasgo que conviene recuperar para el caso argentino es que el informe europeo trabaja con escenarios y no con una sola cifra.

Reconoce que hay variables sobre las que existe bastante certeza, como la estructura por edades en los próximos veinte o treinta años, y otras sobre las que hay mucha menos certeza, como la evolución de la productividad, las tasas de empleo o la velocidad de las reformas ya aprobadas.

Por eso construyen un escenario base, que es el más plausible con las normas actuales, y luego escenarios alternativos donde cambian una o dos hipótesis clave.

Este modo de trabajar permite mostrar que la sostenibilidad no es una condición binaria, de “se puede” o “no se puede”, sino un rango de resultados que depende de cuánto crezcan los ingresos, de si el mercado de trabajo acompaña, de si las edades de jubilación efectivamente suben y de si la política mantiene las reglas de indexación.

Modelo europeo de proyección previsional: descomposición del gasto

El capítulo dedicado a pensiones explica cómo hace la Unión Europea para proyectar el gasto en pensiones cuando cada país tiene un sistema distinto.

El informe no se limita a describir cuánto gastan hoy los Estados miembros, sino que aplica una metodología común, desarrollada en el ámbito del Ageing Working Group (AWG) de la Comisión Europea, para estimar cómo evolucionará ese gasto en las próximas décadas bajo las reglas vigentes.

El capítulo también delimita con precisión qué se proyecta.

El foco está puesto en el gasto público en pensiones, entendido en forma amplia: jubilaciones por vejez y retiro anticipado, pensiones por invalidez, pensiones por sobrevivencia y otras prestaciones de carácter previsional que se pagan por un período prolongado.

Se incluyen las pensiones contributivas ligadas al salario, las pensiones básicas o de monto fijo, las pensiones mínimas no contributivas que funcionan como piso de ingresos en la vejez y los complementos que forman parte estable del beneficio. Incluso se incorpora la asistencia social que, en la práctica, hace el papel de pensión mínima para personas mayores.

Se excluyen, en cambio, las prestaciones de corto plazo, los subsidios de vivienda o las contribuciones a salud que los sistemas hacen por los jubilados.

Además, se aclara que los países pueden informar también sobre esquemas privados u ocupacionales, pero eso es voluntario; el núcleo obligatorio es el gasto que impacta en las cuentas públicas.

Un elemento interesante del capítulo es el énfasis en la desagregación.

Se pide a los Estados miembros que reporten el gasto por edad, en grupos como 55-59, 60-64, 65-69, 70-74 y 75 o más.

Esto se debe a que muchos países ya aprobaron reformas que elevan la edad de retiro o la vinculan con la esperanza de vida, y mirar el gasto por edad permite ver con claridad cuándo empiezan a hacer efecto esas reformas.

La lógica del AWG es descomponer el gasto y no tratarlo como una caja negra.

Por eso identifica cuatro impulsores fundamentales.

El primero, y el que actúa con más fuerza en todas las simulaciones, es el factor demográfico: la relación entre población en edad de trabajar y población en edad de jubilación.

Cuando ese ratio de dependencia envejece, el simple hecho de tener más personas de 65 años y más empuja hacia arriba el gasto, aunque no cambiara nada en las reglas.

El segundo impulsor es el de cobertura, que mide qué proporción de la población que llega a la edad de retiro efectivamente accede a una prestación.

Este componente es muy sensible a las reformas que amplían el acceso, por ejemplo para mujeres con carreras intermitentes o para trabajadores con lagunas de cotización, y también a la evolución del empleo formal.

Un tercer impulsor es el que el informe llama de elegibilidad o de parámetros: aquí se contabilizan los efectos de las reformas que aumentan la edad legal de jubilación, igualan edades entre hombres y mujeres, cierran regímenes especiales o vinculan automáticamente la edad de retiro con la esperanza de vida.

La experiencia europea muestra que este es el canal más potente para moderar el gasto, porque si las personas se jubilan dos o tres años más tarde el sistema paga menos años de beneficio y, al mismo tiempo, recibe más años de aportes.

El cuarto impulsor es el de beneficio o de tasa de reemplazo, que captura cuán generosas son las pensiones en relación con el salario previo.

Aquí la clave son las reglas de cálculo y, sobre todo, de actualización: indexar por salarios mantiene estable la relación jubilación/salario pero es más caro fiscalmente; indexar por precios protege el poder adquisitivo pero hace caer gradualmente la tasa de reemplazo.

Además, el modelo incorpora el efecto de las carreras fragmentadas, el trabajo a tiempo parcial o la informalidad, que reducen los salarios de referencia y los años computables, y por esa vía producen pensiones más bajas en las cohortes que han vivido trayectorias laborales menos lineales.

El resultado es que el gasto en pensiones que muestra el informe no es una cifra construida en el vacío, sino la suma de millones de trayectorias simuladas de acuerdo con las reglas que hoy existen.

El capítulo también se ocupa de los países que tienen componentes de capitalización o fondos de contribución definida (FDC).

Allí el supuesto europeo reconoce que la existencia de un pilar financiado puede aliviar, en el largo plazo, la presión sobre el pilar público de reparto porque una parte de la prestación la paga el ahorro acumulado y no el presupuesto corriente.

Pero al mismo tiempo advierte que estos esquemas no son gratis desde el punto de vista fiscal, porque mientras se van acumulando los fondos privados el Estado sigue teniendo que pagar las pensiones del régimen anterior.

Ese período de “doble carga” genera costos de transición que deben ser financiados y, además, introduce un riesgo de volatilidad si los activos de los fondos sufren caídas de mercado.

Por eso el informe insiste en que los resultados de la capitalización deben leerse junto con los marcos regulatorios y de supervisión, y no como una solución automática a la sostenibilidad.

Dicho en términos que sirven para Argentina y para ANSES, muestra que la sostenibilidad no es una consigna abstracta, sino el resultado de medir bien quién se jubila, cuándo se jubila, cuánto va a cobrar y durante cuántos años, y de hacer esos números con un horizonte suficientemente largo como para que el envejecimiento, que es un fenómeno lento pero seguro, quede realmente capturado.

Gasto en Cuidado de la Salud (Health Care)

El gasto público en salud, que en la Unión Europea ya representa alrededor del 8% del PIB y que la Comisión Europea clasifica como uno de los componentes de gasto sensibles al envejecimiento, exige un tratamiento metodológico más fino que el de las pensiones porque sus determinantes no son exclusivamente demográficos.

A diferencia del gasto previsional, que se puede proyectar con bastante precisión a partir de la estructura por edades y de las reglas legales, el gasto sanitario combina al menos tres fuerzas que se superponen: el envejecimiento de la población, la evolución real del estado de salud de las personas y un conjunto de factores no demográficos vinculados al ingreso, a la tecnología médica y a la organización del sistema.

Por eso el informe europeo adopta como punto de partida la contabilidad armonizada del gasto en salud definida en el Sistema de cuentas de salud (SHA 2011)³⁵ de la OCDE, Eurostat y la OMS, que permite separar con claridad qué es gasto público corriente en salud, qué es inversión en salud y qué queda fuera (gasto privado y de bolsillo).

Esa base común es la que asegura comparabilidad entre países y la que debería tomarse como referencia también en un ejercicio argentino.

El nudo metodológico que señala el informe es si el aumento del gasto debe atribuirse simplemente a que hay más personas de 65, 75 o 85 años (la llamada hipótesis demográfica pura) o si, en realidad, el gasto se dispara porque una proporción muy alta del gasto sanitario de la vida se concentra en los últimos años de vida, cualquiera sea la edad en la que ocurran.

Estudios europeos y de la OCDE posteriores a la crisis financiera mostraron que los costos “proximity to death” explican una fracción relevante del gasto hospitalario y de cuidados intensivos; por eso la Comisión advierte que proyectar salud solo con la pirámide poblacional sobredimensiona el impacto del envejecimiento.

Si las personas viven más tiempo pero esos años adicionales se pasan en buena salud —la hipótesis de compresión de la morbilidad que también respalda la OMS en sus reportes sobre envejecimiento saludable—, el gasto no crece en la misma proporción que crece la población mayor.

Lo que hace la metodología del Ageing Working Group (AWG) es precisamente introducir esta distinción: primero aplica la población por edad y sexo de EUROPOP; después desplaza los perfiles de gasto según supuestos sobre salud (años de vida saludables) y, recién en un tercer paso, incorpora los factores no demográficos.

³⁵ [Un sistema de cuentas de salud, edición 2011](#)

El documento europeo descompone el crecimiento del gasto en salud en esos tres componentes, el envejecimiento explica una parte, pero no la mayor.

La Comisión Europea, en línea con lo que muestran la OCDE en “Health at a Glance” y la OMS en sus informes sobre financiación sanitaria, concluye que a largo plazo mandan los factores no demográficos.

El primero es la elasticidad-ingreso del gasto en salud: a medida que el ingreso per cápita mejora, los sistemas y las personas demandan más y mejores servicios, tecnologías más costosas, medicamentos innovadores y una oferta más amplia.

En los ejercicios europeos se asume, de manera prudente, una elasticidad mayor que 1 al inicio del período, lo que implica que el gasto sanitario crece más rápido que el PBI per cápita y sólo converge gradualmente.

El segundo gran motor es el progreso tecnológico: la introducción de nuevos procedimientos diagnósticos y terapéuticos, que mejoran la salud y la sobrevivencia, pero que en la práctica agregan capas de costo al sistema.

A esto se suma un fenómeno de convergencia: los países con gasto sanitario más bajo tienden, con el tiempo, a acercarse a los niveles de gasto de los países con sistemas más desarrollados, lo que también empuja la curva hacia arriba.

Las fuentes primarias que alimentan este andamiaje son oficiales y estandarizadas: las cuentas SHA armonizadas por Eurostat, la OCDE y la OMS para el año base; los perfiles de gasto por edad y sexo que remite cada Estado miembro a la Comisión; y las proyecciones demográficas EUROPOP2023.

Sobre esa base común se aplican los distintos escenarios (referencia, envejecimiento saludable, no saludable, riesgo tecnológico) que permiten ver cuánto pesa cada determinante.

Y la conclusión es que mientras que en pensiones la demografía es el factor dominante y las reformas legales pueden moderarlo, en salud el ingreso y la tecnología son los que empujan estructuralmente el gasto, y el envejecimiento lo que hace es acelerar una tendencia que ya venía de antes.

Aún si el país lograra aliviar parte del impacto del envejecimiento mejorando los años de vida saludables, la presión del gasto sanitario va a seguir presente porque responde a una combinación de mayor bienestar, innovación y estándares de atención que la propia sociedad considera deseables.

Gasto en cuidado de larga duración (Long-Term Care - LTC)

Es el rubro más chico hoy en el presupuesto del envejecimiento, pero es el que más puede crecer en el futuro.

Se deja ver en el documento europeo que actualmente el gasto público en cuidados de larga duración en la UE está alrededor de 1,7 % del PBI, bastante menos que pensiones o salud, pero todas las rondas del Ageing Report vienen mostrando que es el componente que más se acelera cuando la población envejece.

Parte de la población que proyecta Eurostat (la misma del resto del informe) y discrimina en grupos según edad, sexo, estado de salud, nivel de dependencia y tipo de cuidado que recibe.

La lógica es que si cambia el tamaño de esos grupos, o si cambia el tipo de cuidado que estos grupos reciben, cambia el gasto público en cuidados de larga duración.

Esto es muy útil porque en Europa no hay una base perfecta y homogénea de LTC como sí hay para pensiones; entonces usan lo que sí está estandarizado (las Cuentas de Salud SHA, las estadísticas sociales ESSPROS y los microdatos de EU-SILC) y lo completan con datos nacionales cuando falta algo.

EU-SILC³⁶, que es la encuesta europea sobre ingresos y condiciones de vida, la usan para una cosa clave: medir “dependencia”, que en este capítulo significa que la persona tiene dificultades para hacer por sí misma al menos una actividad básica de la vida diaria (comer, bañarse, vestirse) o una actividad instrumental de la vida diaria (hacer compras, cocinar, manejar dinero, usar el teléfono).

Una vez que cuentan con eso, el modelo va por pasos muy claros.

Primero, proyectan cuánta gente va a ser dependiente y cuánta no, para cada edad y sexo, hasta 2070.

Segundo, dividen a esa población dependiente en cuatro grandes grupos: los que solo reciben cuidado informal (por ejemplo, cuidado de un familiar, que no le cuesta al Estado), los que reciben cuidado formal en el hogar (un servicio que va a la casa), los que están en instituciones de larga estadía (residencias, hogares, nursing homes) y los que reciben prestaciones en efectivo (cash benefits) para pagar cuidado.

Para saber qué proporción está en cada grupo, toman los datos que cada país les manda de cuántos beneficiarios tiene en cada modalidad y lo dividen por el total de dependientes estimados.

El tercer paso es ponerles precio a esos cuidados.

³⁶ [Estadísticas de la UE sobre la renta y las condiciones de vida - Microdatos - Eurostat](#)

Para ello utilizan el gasto total que el país declaró en cuidados en instituciones, cuidados en el hogar y prestaciones en efectivo, lo desagregan por edad y sexo y lo dividen por la cantidad de personas que reciben ese tipo de cuidado.

Eso les da un “costo unitario” por persona dependiente, por edad, por sexo y por tipo de prestación.

Con eso ya pueden multiplicar: número de dependientes en institución por costo unitario de institución, número de dependientes en atención domiciliaria por costo unitario de domiciliaria, etc.

Pero todavía falta cómo van a crecer esos costos unitarios en el futuro.

Como el sector de cuidados de larga duración es muy intensivo en trabajo y no tiene las mismas ganancias de productividad que otros sectores, asumen que los cuidados “en especie” (los servicios) van a crecer en línea con el PBI por hora trabajada, es decir, más cerca de los salarios, mientras que las prestaciones en efectivo van a crecer con el PBI per cápita.

Es una forma de reconocer que Europa hoy tiene una oferta de cuidado formal algo rezagada y que, si quiere ampliarla, va a “chocar” con un costo laboral que no se puede despegar demasiado de la economía real.

En paralelo, el capítulo se hace cargo de un problema metodológico: medir dependencia es más preciso que medir “mala salud”, pero eso no significa que toda dependencia se convierta en gasto público.

Hay gente que declara una limitación, pero sigue viviendo de manera independiente; hay gente que no declara, pero en realidad recibe ayuda dentro de la casa; y, sobre todo, hay países donde no todo dependiente tiene derecho a un servicio público, porque la

cobertura no es universal, hay pruebas de medios o hay un fuerte sesgo hacia el cuidado familiar.

Por eso el informe europeo aclara que las curvas de gasto que usan ya incorporan el comportamiento de cada país respecto de la cobertura: cuánto ofrece el Estado, cuánto dejan para las familias, a qué edades empiezan a cubrir, etc.

Para resumir, lo que dice este capítulo es: hoy los Estados gastan poco en LTC comparado con pensiones y salud, pero no será así en el futuro ya que el gasto en LTC es el que más crecerá porcentualmente en las próximas décadas, impulsado simultáneamente por el envejecimiento (+80), el aumento de costos (salarios) y la formalización (menos cuidado familiar).

Gasto en educación

La educación también depende fuertemente de la demografía porque las tasas de escolarización están muy concentradas en ciertas edades, así que cuando hay menos chicos y jóvenes, el gasto público tiende a bajar solo por volumen.

Pero, al mismo tiempo, Europa viene empujando a que los jóvenes estén más tiempo en el sistema educativo y a que más gente llegue a la educación terciaria, y eso tira el gasto para arriba.

Entonces la educación queda en medio de dos fuerzas: menos alumnos por envejecimiento, pero más años de estudio y niveles más caros.

El crecimiento etario en la población generará un dividendo demográfico fiscal en el sector educativo, ya que la caída en el número de estudiantes (efecto demográfico) será más fuerte que el aumento de los costos unitarios (efecto salarial).

Esto liberará recursos fiscales.

Sin embargo, este "ahorro" en educación es significativamente menor que el aumento del gasto proyectado en pensiones, salud y LTC.

El dividendo demográfico de la educación, aunque bienvenido, es insuficiente para compensar el desafío de sostenibilidad global que plantea el envejecimiento.

En conjunto, lo que muestran estos cuatro bloques de la segunda parte del informe europeo es que el envejecimiento no se traduce en "un" gasto, sino en varias trayectorias de gasto que se mueven por razones distintas y que, por eso mismo, exigen herramientas de medición distintas.

CAPÍTULO III LA BRECHA DE DOS MIL MILLONES DE PERSONAS SEGÚN EL BANCO MUNDIAL

-El Estado Global de la Protección Social: Definición del Desafío de los 2 Mil Millones

- El Contexto de Múltiples Crisis y el Rol de la Protección Social

El panorama del desarrollo global se encuentra actualmente definido por un escenario de crisis superpuestas y transformaciones estructurales.

La pandemia de COVID-19 provocó el primer aumento sostenido de la pobreza extrema en tres décadas, incorporando aproximadamente 73 millones de personas adicionales respecto de las proyecciones pre-pandemia, según estimaciones del Banco Mundial.³⁷

A ello se suma una inseguridad alimentaria aguda que afecta a cerca de 300 millones de personas en el mundo según el Global Report on Food Crises 2025 y el Programa Mundial de Alimentos³⁸, junto con la intensificación de los shocks climáticos, el incremento de los conflictos y la persistencia de contextos de fragilidad institucional.

Estas tensiones globales impactan de forma desproporcionada sobre las poblaciones pobres y vulnerables, erosionando avances de desarrollo y ampliando la demanda por sistemas de apoyo sostenibles.

En este contexto, la protección social (PS) adquiere un papel central como política de resiliencia y equidad.

³⁷ <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/publication/state-of-social-protection-2025-2-billion-person-challenge>

³⁸ <https://www.wfp.org/publications/global-report-food-crises-grfc>

El Banco Mundial la define como un pilar del desarrollo inclusivo que cumple tres funciones interdependientes: promover la Equidad, al reducir pobreza y desigualdad; fomentar la Resiliencia, al proteger a las personas frente a crisis y shocks; y crear oportunidades, al incentivar la inversión en capital humano y facilitar la inserción laboral productiva.

En la última década, los sistemas de protección social en países de ingresos bajos y medios (LICs y MICs) han experimentado una expansión sin precedentes, alcanzando a 4,7 mil millones de personas.

Esto implica que tres de cada cuatro personas en dichos países viven hoy en hogares que reciben algún tipo de transferencia social o contribuyen a esquemas de seguro, consolidando una infraestructura social global de escala inédita.

Este progreso, impulsado mayormente por los programas de asistencia social, ha permitido sentar las bases de una red de seguridad con cobertura creciente, aunque aún desigual.

- Cuantificación del “Desafío de los 2 Mil Millones”

Pese a los avances, el State of Social Protection Report 2025: The 2-Billion-Person Challenge del Banco Mundial identifica un déficit estructural de inclusión en los sistemas de protección social global, al que denomina “El Desafío de los 2 Mil Millones”.³⁹

Este representa el número de personas en países de ingresos bajos y medios que permanecen excluidas o insuficientemente cubiertas, incluso tras una década de expansión.

³⁹ <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/publication/state-of-social-protection-2025-2-billion-person-challenge>

El informe desagrega este desafío en dos grupos diferenciados:

1,6 mil millones de personas “no cubiertas” (Missed): individuos que viven en hogares donde ningún miembro recibe beneficios de ningún programa de protección social ya sea asistencia social, seguro social o programas de empleo, ni contribuye a esquemas contributivos.

Constituyen el núcleo de exclusión estructural del sistema.

400 millones de personas “inadecuadamente cubiertas” (Inadequately Covered): individuos pertenecientes al quintil más pobre que sí reciben alguna transferencia, pero cuyo nivel de apoyo es insuficiente para superar la pobreza o absorber shocks.

El informe define esta categoría como recibir transferencias por debajo del 20% de la línea de pobreza relativa del país, una cobertura considerada “exigua” o “meager”.

En conjunto, estas 2 mil millones de personas conforman una brecha tanto de escala como de profundidad, que refleja la insuficiencia de los mecanismos actuales para alcanzar a las poblaciones más vulnerables.

A las tasas de progreso actuales, el Banco Mundial estima que tomará al menos 18 años (hasta 2043) para lograr la cobertura completa de las personas en pobreza extrema, y 20 años (hasta 2045) para cubrir al quintil más pobre de los hogares.

Esta proyección revela una tensión fundamental: el ritmo de expansión de la protección social avanza mucho más lentamente que la velocidad con la que las crisis globales sanitarias, climáticas, económicas y de seguridad generan nuevas vulnerabilidades.

En consecuencia, el desafío contemporáneo no se limita a extender la cobertura, sino a acelerar su ritmo y profundizar su efectividad, transformando la protección social en un

instrumento capaz de sostener la equidad y la resiliencia en un mundo en transición constante.

-Las Dimensiones de la Exclusión: Un Análisis Detallado de la Brecha

El “Desafío de los 2 Mil Millones” no es un fenómeno homogéneo: la exclusión está profundamente estratificada por nivel de ingreso, región geográfica y grado de vulnerabilidad socioeconómica.

Un análisis detallado de los datos del Capítulo 1 del State of Social Protection Report 2025 del Banco Mundial ya mencionado permite visualizar dónde y quiénes son los excluidos, evidenciando una brecha estructural persistente en la cobertura de los sistemas de protección social.

-Análisis por Nivel de Ingreso del País

La magnitud y naturaleza de la brecha de cobertura varían drásticamente según el nivel de ingreso nacional.

El informe confirma que la protección social sigue una trayectoria de desarrollo progresivo: a medida que crece el ingreso per cápita, aumenta la cobertura y mejora la adecuación de los beneficios.

- Países de Bajos Ingresos (LICs)

La exclusión es casi total.

Un 78% de la población no está cubierta por ningún programa de protección social (ni asistencia social ni seguro contributivo), y un 3% adicional recibe beneficios considerados insuficientes.

La brecha total asciende así al 81%, lo que implica que sólo una de cada cinco personas tiene acceso efectivo a algún tipo de protección.

En estos países, el desafío es fundamentalmente estructural: construir los sistemas desde sus cimientos, con capacidad administrativa y fiscal aún muy limitada.

- Países de Ingresos Medios Bajos (LMICs)

Muestran una mejora parcial, pero todavía insuficiente.

El 28% de la población permanece sin cobertura y un 6% adicional está inadecuadamente cubierta, sumando una brecha del 34%.

Estos países se encuentran en una fase dual de transición, en la que deben simultáneamente ampliar la cobertura básica y aumentar la suficiencia de los beneficios, todo ello con restricciones fiscales significativas.

- Países de Ingresos Medios Altos (UMICs)

El problema cambia de naturaleza: el déficit de cobertura bruta se reduce al 11%, pero el 6% de la población sigue recibiendo beneficios inadecuados.

En este grupo, el reto principal ya no es la extensión, sino la profundización y calidad de la protección: mejorar la adecuación de los beneficios, cerrar los “bolsones de exclusión” persistentes y asegurar que la cobertura genere impactos reales en reducción de pobreza y vulnerabilidad.

Este gradiente evidencia una “transición de la protección social”: los LICs enfrentan un déficit de cobertura, los UMICs uno de adecuación, y los LMICs están en la intersección de ambos desafíos.

La brecha de cobertura está concentrada espacialmente: dos regiones: África Subsahariana y Asia Meridional, que reúnen casi dos tercios de las 2 mil millones de personas excluidas.

África Subsahariana concentra 827 millones de personas no cubiertas o inadecuadamente cubiertas, equivalentes al 71% de su población.

Asia Meridional agrupa 423 millones de personas excluidas, principalmente en India, Pakistán y Bangladesh.

Asia Oriental y el Pacífico suman 341 millones de personas excluidas, con una cobertura desigual entre China y los países del Sudeste Asiático.

América Latina y el Caribe presentan una brecha menor en términos relativos pero significativa en valores absolutos, con 115 millones de personas sin protección adecuada.

Medio Oriente y Norte de África alcanzan 76 millones de personas excluidas, reflejando sistemas fragmentados y cobertura contributiva limitada.

No obstante, el informe advierte que el promedio global puede ser engañoso.

Lo que el documento del banco llama “efecto China e India” tiene relación con los avances en cobertura global se explican en gran medida por el peso demográfico y los logros de estos dos países.

Cuando se excluyen China e India del análisis, la situación se deteriora notablemente:

La brecha total de cobertura (personas “no cubiertas” + “inadecuadamente cubiertas”) aumenta del 32% al 49%.

La proporción de la población completamente “no cubierta” salta del 26% al 42%.

Esto evidencia que el aparente éxito global está altamente concentrado y que la mayoría de los países en desarrollo (especialmente los de África y el Sudeste Asiático) avanzan a un ritmo mucho más lento de lo que sugieren las cifras promedio.

-Análisis por Vulnerabilidad: El Fracaso en Proteger a los Más Pobres

El objetivo primordial de la protección social es alcanzar a los más vulnerables.

En esta dimensión, el informe del Banco Mundial (2025) identifica el mayor déficit de desempeño del sistema global: los programas no solo dejan fuera a los más pobres, sino que, incluso cuando los incluyen, muchas veces no logran ofrecer un nivel de apoyo suficiente.

- El Quintil más Pobre

Para el 20% más pobre de la población mundial en países de ingresos bajos y medios, la brecha total de cobertura asciende al 53%.

Esto representa 670 millones de personas, desagregadas en 320 millones sin cobertura y 350 millones con beneficios inadecuados.

- La Población en Pobreza Extrema

Entre quienes viven con menos de 2,15 dólares diarios (PPA de 2017), la brecha global es del 88%, es decir, casi nueve de cada diez personas en pobreza extrema no están cubiertas o están cubiertas insuficientemente por algún esquema de protección.

En los países de bajos ingresos, el problema alcanza niveles críticos: el 98% de la población extremadamente pobre está fuera de la cobertura o recibe apoyo insuficiente.

Esta evidencia confirma un doble fracaso en los sistemas actuales:

Exclusión total, cuando los más pobres no acceden a ningún tipo de beneficio.

Cobertura inadecuada, cuando sí acceden, pero los montos o la frecuencia son tan bajos que no permiten escapar de la pobreza ni afrontar shocks.

Al comparar los 400 millones de personas “inadecuadamente cubiertas” en la población total con los 350 millones dentro del quintil más pobre, el informe muestra que el 87,5% de quienes reciben transferencias insuficientes pertenecen al estrato más pobre.

En otras palabras, los mecanismos de protección actuales fallan precisamente donde más deberían funcionar.

Tabla: Desglose del “Desafío de los 2 Mil Millones”

Grupo de Población / Nivel de Ingreso	% No Cubierto	% Inadecuadamente Cubierto	% Brecha Total
Población total (LICs + MICs)	26%	6%	32%
Países de Bajos Ingresos (LICs)	78%	3%	81%
Países de Ingresos Medios Bajos (LMICs)	28%	6%	34%
Países de Ingresos Medios Altos (UMICs)	11%	6%	17%
Quintil más pobre (Q1)	25%	28%	53%
Q1 – Países de Bajos Ingresos (LICs)	78%	17%	95%
Q1 – Países de Ingresos Medios Bajos (LMICs)	28%	32%	60%
Q1 – Países de Ingresos Medios Altos (UMICs)	12%	31%	43%
Población en Pobreza Extrema (XP)	61%	27%	88%
XP – Países de Bajos Ingresos (LICs)	83%	15%	98%
XP – Países de Ingresos Medios Bajos (LMICs)	60%	26%	86%
XP – Países de Ingresos Medios Altos (UMICs)	21%	39%	60%

40

-Los Pilares del Sistema y sus Fallas: ¿Por Qué Persiste la Brecha?

La brecha de 2 mil millones de personas no es un evento aleatorio, sino el resultado directo de las limitaciones estructurales y el desempeño desigual de los tres pilares que

⁴⁰ Cuadro de elaboración propia basado en datos publicados por el Banco Mundial <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>

componen el sistema de protección social: asistencia social, seguro social y programas de mercado laboral.

El Capítulo 2 del State of Social Protection Report 2025 del Banco Mundial descompone el desempeño de cada pilar y ayuda a explicar por qué persiste esta brecha.

- Asistencia Social (Social Assistance)

La asistencia social, que incluye transferencias no contributivas como dinero en efectivo, pensiones sociales y alimentación escolar, ha sido la piedra angular de la expansión de la protección social en la última década.

En términos de desempeño, es el pilar con mayor alcance.

El informe muestra que la proporción de personas que viven en hogares donde al menos un miembro recibe algún beneficio de protección social aumentó, en promedio, de 41% en 2010 a 51% en 2022, y que esta expansión se explica principalmente por el crecimiento de la asistencia social, especialmente en países de bajos y medianos ingresos.

Entre los distintos tipos de programas de protección social, la asistencia social constituye el “backbone” de la cobertura en LICs y MICs.

Los programas de mayor alcance dentro de este pilar son la alimentación escolar y las transferencias monetarias (condicionadas e incondicionales), que exhiben las mayores tasas de cobertura dentro de la asistencia social.

No obstante, la asistencia social presenta limitaciones claras:

- Limitación 1: Focalización Deficiente

A pesar de su papel central en la reducción de la pobreza, la asistencia social es, en promedio, “sólo moderadamente pro-pobre”.

El informe muestra que solo el 30% de los beneficiarios de asistencia social se ubica en el quintil más pobre (Q1), y el 54% en los dos quintiles más pobres (Q1 y Q2), de modo que casi la mitad (46%) de los beneficios se concentra en los tres quintiles superiores de la distribución del bienestar.

Esto implica una asignación de recursos relativamente dispersa, que reduce la potencia de la asistencia social para cerrar las brechas de pobreza extrema en contextos de fuerte restricción fiscal.

- Limitación 2: Desigualdad de Género

El informe reconoce que la asistencia social ha tenido éxito en llegar a las mujeres: los datos desagregados del conjunto de países cubiertos por ASPIRE muestran que, en promedio, 1,2 mujeres reciben transferencias de protección social por cada hombre, y que esta relación es aún más alta para la asistencia social, donde se estima que 1,4 mujeres reciben transferencias por cada hombre.

Sin embargo, en promedio, por cada dólar que reciben los hombres en transferencias de protección social, las mujeres reciben solo 0,81 dólares, lo que refleja una brecha de montos que limita el potencial redistributivo y de autonomía económica de estas prestaciones para las mujeres.

- Seguro Social (Social Insurance)

El seguro social comprende los programas contributivos generalmente vinculados al empleo formal, como las pensiones de vejez, el seguro de salud y el seguro de desempleo.

En cuanto a desempeño, la cobertura de beneficios de seguro social es estructuralmente baja en el mundo en desarrollo.

El informe documenta que, en promedio, menos del 2% de la población en los países de bajos ingresos (LICs), aproximadamente 8% en los países de ingresos medios bajos (LMICs) y cerca de 26% en los países de ingresos medios altos (UMICs) reciben algún beneficio de seguro social.

Además, alrededor de 1.000 millones de personas en LICs y MICs contribuyen a esquemas de seguro social sin recibir aún prestaciones, lo que sugiere que una parte de la brecha de protección está “latente” en forma de futuros derechos pero no brinda protección efectiva hoy.

La limitación estructural central está asociada a la informalidad:

- Limitación Estructural: Dominio del Sector Informal

El diseño del seguro social se basa en la contribución de empleadores y trabajadores formales, lo que lo vuelve intrínsecamente limitado en economías caracterizadas por altos niveles de empleo informal.

El Banco muestra que la proporción de la fuerza laboral que contribuye a esquemas de seguro social varía dramáticamente por región: apenas 11% en África Subsahariana, frente a 71% en Europa y Asia Central, con valores intermedios en América Latina (42%), Asia Meridional (26%), Oriente Medio y Norte de África (31%) y Asia Oriental y el Pacífico (31%).

Cuando se incluye a los contribuyentes (personas que aportan al sistema pero aún no reciben beneficios) para estimar la “cobertura potencial”, el impacto en la brecha es muy desigual: en UMICs, los contribuyentes pueden reducir la brecha de cobertura en

alrededor de 20 puntos porcentuales, mientras que en LMICs la reducción es de unos 12 puntos y en LICs apenas de 4 puntos porcentuales.

Esto lleva a una conclusión estratégica clara: no es realista esperar que el modelo de seguro social, tal como está configurado actualmente, cierre la brecha de cobertura en los países de bajos ingresos.

En estos contextos, marcados por la informalidad masiva, la ruta escalable hacia una cobertura amplia pasa necesariamente por programas no contributivos, en particular la asistencia social.

-Programas de Mercado Laboral (Labor Market Programs – ALMPs)

Este pilar incluye programas activos de mercado laboral (ALMPs), como capacitación, servicios de empleo, obras públicas, subsidios salariales y apoyo al emprendimiento, así como programas pasivos, como el seguro de desempleo.

Es el componente que conecta más directamente la protección social con el objetivo de “Oportunidad”, al influir sobre el acceso a empleo productivo y la transformación de los medios de vida.

En la práctica, es el pilar más débil:

- Desempeño

El informe indica que la oferta y el alcance de los programas de mercado laboral son muy limitados: en promedio, estos programas solo llegan al 5% de la población, incluso en los países de ingresos medios altos.

Además, representan menos del 5% del gasto total en protección social y ninguna región del mundo dedica más del 0,3% del PIB a este tipo de intervenciones.

World Bank

- Limitación 1: Sofisticación y Escala

La cartera de programas de mercado laboral se vuelve más diversa y sofisticada a medida que aumenta el ingreso del país.

En los LICs, la oferta se concentra casi exclusivamente en obras públicas y programas de apoyo al emprendimiento, que son relativamente simples de administrar y pueden implementarse como intervenciones aisladas.

En cambio, los programas más complejos y sistémicos como los servicios públicos de empleo, los subsidios salariales y las combinaciones de capacitación con orientación laboral solo aparecen de forma significativa en UMICs y países de altos ingresos.

- Limitación 2: Sistemas de Prestación Fragmentados

El informe subraya que, en la mayoría de los LICs y en varios MICs, los programas de mercado laboral se gestionan con sistemas de prestación fragmentados y embrionarios, sin plataformas integradas que permitan escalar, coordinar y adaptar las intervenciones a distintos perfiles de trabajadores.

Esta fragmentación limita su capacidad para responder a crisis (como quedó en evidencia durante la pandemia) y dificulta su articulación con los otros pilares de la protección social, reduciendo su contribución efectiva a la reducción de pobreza y a la mejora de la calidad del empleo.

En conjunto, estos hallazgos muestran que la persistencia de la brecha de 2 mil millones responde menos a un “déficit puntual” y más a un problema estructural en la arquitectura de los tres pilares: una asistencia social que no es lo suficientemente pro-pobre ni generosa, un seguro social anclado en mercados laborales altamente informales, y unos

programas de mercado laboral subdesarrollados y poco integrados que solo alcanzan a una fracción mínima de la población que necesitaría apoyo para acceder a empleos productivos.

-Más Allá de la Cobertura: La Doble Crisis de Adecuación y Financiamiento

El análisis de los pilares demuestra que la brecha de 2 mil millones de personas no se debe únicamente a que los sistemas no llegan a las personas (un fracaso de cobertura).

Es, de manera fundamental, el resultado de dos crisis subyacentes: incluso cuando los sistemas sí llegan, los beneficios son insuficientes (crisis de adecuación); y ambas fallas están ancladas en un financiamiento crónicamente insuficiente (crisis de financiamiento).

- La Brecha de Adecuación: Cuando la Cobertura No Es Protección

La “cobertura” por sí sola es una métrica vacía si el apoyo proporcionado es trivial.

La brecha de adecuación está directamente vinculada a los “400 millones de personas inadecuadamente cubiertas” identificadas anteriormente, es decir, hogares pobres que reciben beneficios tan “exiguos” que no les permiten salir de la pobreza ni amortiguar shocks relevantes.

- Datos de insuficiencia

El informe cuantifica esta insuficiencia mostrando que, en promedio, el conjunto de beneficios de protección social (asistencia social, seguro social y programas de mercado laboral) representa alrededor del 27% del bienestar (ingreso o consumo) del hogar beneficiario.

En el caso de la asistencia social, que es el pilar clave para los hogares pobres, la situación es todavía más limitada: las transferencias representan en torno al 11% del

bienestar de los hogares beneficiarios en promedio, y alrededor del 18% para los beneficiarios del quintil más pobre.

Estas cifras explican empíricamente la categoría de “cobertura inadecuada”: un beneficio que cubre apenas una décima parte del consumo de un hogar pobre (incluso si llega al 18% en los más pobres) difícilmente puede ser una herramienta eficaz para salir de la pobreza o un seguro robusto frente a shocks.

Es, en la práctica, un paliativo de baja intensidad, que socava directamente los objetivos de equidad y resiliencia atribuidos a la protección social.

Impacto limitado en la pobreza: como resultado directo de esta baja adecuación, el impacto en la reducción de la pobreza es mucho más débil en los países de menores ingresos.

El informe muestra que los efectos de la asistencia social sobre la pobreza (tanto en incidencia como en brecha) son tres a cuatro veces menores en los países de bajos ingresos (LICs) que en los de altos ingresos (HICs), precisamente por la combinación de baja cobertura y baja adecuación.

Brecha de género en la adecuación: la inadecuación tiene, además, una dimensión de género.

Aunque una proporción mayor de mujeres que de hombres recibe algún tipo de beneficio de protección social, el valor monetario de las transferencias totales es menor para ellas: por cada dólar que reciben los hombres en transferencias de protección social, las mujeres reciben en promedio 81 centavos.

El informe atribuye este diferencial principalmente a que los beneficios contributivos de seguro social (los más generosos) están dominados por los hombres, en un reflejo de las

desigualdades del mercado laboral (menor participación femenina en el empleo formal, brechas salariales, trayectorias laborales interrumpidas).

La asistencia social, siendo menos generosa, no compensa plenamente estas brechas estructurales.

- La Brecha de Financiamiento: La Causa Raíz de la Exclusión y la Inadecuación

La causa raíz tanto de la cobertura fallida como de la adecuación insuficiente es una brecha de financiamiento crónica y estructural.

Datos de gasto: el gasto en protección social está fuertemente correlacionado con el nivel de ingreso del país.

El informe documenta una “escalera” de financiamiento:

Los países de bajos ingresos (LICs) destinan menos del 2% de su PIB a la protección social.

Los países de ingresos medios bajos (LMICs) gastan alrededor del 3,7% del PIB.

Los países de ingresos medios altos (UMICs) superan el 6% del PIB.

Los países de altos ingresos (HICs) alcanzan cifras cercanas al 8–8,4% del PIB, según el subconjunto de países analizados.

El análisis muestra además que, en promedio, el gasto total en protección social como porcentaje del PIB es más de cinco veces mayor en HICs que en LICs, y que, en términos per cápita, los HICs gastan alrededor de 85 veces más que los LICs.

Esto revela una especie de “transición fiscal”: el salto significativo en el compromiso de gasto ocurre al pasar de LMIC a UMIC.

Los LMICs con niveles de pobreza mucho más altos quedan fiscalmente “atrapados” por debajo de ese umbral, con capacidades limitadas para financiar un estado de bienestar robusto.

Sostenibilidad del financiamiento: la situación en los países más pobres y frágiles es aún más precaria por la fuente del financiamiento.

En los LICs afectados por fragilidad, conflicto y violencia (FCV), alrededor del 77% del gasto en asistencia social proviene de subvenciones externas (grants) de la comunidad internacional, mientras que la contribución doméstica es mínima.

En la práctica, esto significa que buena parte de los sistemas de protección social en contextos FCV no funcionan como sistemas nacionales plenamente integrados al presupuesto, sino como programas humanitarios dependientes de la ayuda externa. Esta dependencia extrema hace que la protección social sea poco predecible e insostenible en el largo plazo, dificulta su planificación, y limita la capacidad de los gobiernos para consolidarla como política de Estado.

Peso fiscal de las pensiones y riesgo de “crowding out”: dentro de los presupuestos de protección social, el seguro social, y en particular las pensiones contributivas, absorben la mayor parte del gasto en la mayoría de los países.

El informe advierte que, si no se controlan los subsidios al seguro social y los pasivos no financiados, estos pueden desplazar (“crowd out”) el espacio fiscal disponible para programas no contributivos pro-pobres, como la asistencia social financiada con impuestos generales.

En contextos de espacio fiscal estrecho, especialmente LICs y LMICs, esta combinación de bajo esfuerzo fiscal global, alta dependencia de financiamiento externo en los países más frágiles y una estructura de gasto sesgada hacia beneficios contributivos para grupos relativamente mejor posicionados ayuda a explicar por qué la brecha de los 2 mil millones persiste y por qué, incluso donde hay cobertura, ésta es tantas veces inadecuada.

-El Camino a Seguir: Cuatro Áreas de Acción Política para Cerrar la Brecha

Frente al “Desafío de los 2 Mil Millones”, el State of Social Protection Report 2025 del Banco Mundial no se limita al diagnóstico: propone un marco estratégico de cuatro áreas de acción diseñado para “gastar más y gastar mejor” (spend more and spend better).

Este enfoque articula reformas sistémicas para hacer que la protección social sea más amplia, profunda, resiliente y financieramente sostenible.

A. Acción 1 – Extender la Protección Social a los Necesitados (Cobertura)

El primer imperativo es cerrar la brecha de 1,6 mil millones de personas no cubiertas.

El informe rechaza soluciones uniformes y propone reformas diferenciadas según el nivel de ingreso, capacidad institucional y espacio fiscal.

Países de Bajos Ingresos (LICs): con alta informalidad y escasa capacidad de gestión, la prioridad es expandir transferencias no contributivas y programas de inclusión económica orientados a los más pobres.

Al mismo tiempo, deben construir los cimientos de los sistemas de prestación (registros sociales básicos, pagos digitales y mecanismos de verificación de beneficiarios) para habilitar futuras expansiones.

Países de Ingresos Medios Bajos (LMICs): continúan necesitando ampliar la asistencia social focalizada, pero ya pueden diversificar gradualmente hacia programas de empleo y formas incipientes de seguro social adaptado a la informalidad, fortaleciendo la capacidad institucional y fiscal.

Países de Ingresos Medios Altos (UMICs): deben pasar de la extensión básica a la integración y calidad: cerrar brechas residuales, sofisticar los programas de mercado laboral y vincular los sistemas contributivos y no contributivos mediante plataformas interoperables.

B. Acción 2 – Fortalecer la Adecuación del Apoyo

Cerrar la brecha de los 400 millones de habitantes inadecuadamente cubiertos implica ir más allá del simple aumento de transferencias. La adecuación requiere apoyo integral, sostenido y coordinado.

El informe plantea avanzar hacia sistemas integrados de protección social, capaces de identificar las múltiples vulnerabilidades de un hogar (pobreza, desempleo, discapacidad, cuidado no remunerado) y de ofrecer respuestas coordinadas.

Esto exige una gestión de casos efectiva, sustentada en registros sociales dinámicos e interoperables, protocolos de referencia entre asistencia social y empleo, y, en su forma más avanzada, “ventanillas únicas” que concentren servicios.

A su vez, fortalecer la adecuación también supone incrementar la progresividad del gasto social, de modo que los recursos lleguen de forma prioritaria a los más pobres y vulnerables.

C. Acción 3 – Construir Sistemas de Prestación a Prueba de Shocks (Resiliencia)

La pandemia de COVID-19 evidenció que la resiliencia institucional determina la capacidad de respuesta.

El informe demuestra que los países que habían invertido más en cobertura y gasto social antes de 2020 fueron capaces de ampliar sus programas con mayor rapidez y eficacia durante la crisis.

Esto ilustra una asimetría de resiliencia: las naciones con sistemas robustos (UMICs y HICs) pudieron proteger simultáneamente a sus ciudadanos y economías, mientras que los países sin infraestructura social (LICs) quedaron expuestos a pérdidas humanas y productivas mayores.

En consecuencia, las crisis amplifican la desigualdad global cuando los sistemas de protección social son débiles.

El Banco Mundial aboga por desarrollar “protección social adaptativa” (ASP): sistemas capaces de expandirse y contraerse automáticamente frente a shocks.

Las prioridades incluyen invertir en sistemas de alerta temprana (por ejemplo, para sequías o desastres), registros sociales dinámicos que incorporen rápidamente a nuevos afectados y mecanismos de financiamiento contingente pre-acordados para responder de inmediato.

Estas capacidades deben concebirse no sólo como políticas sociales, sino como pilares de la resiliencia macroeconómica y la gestión de riesgos climáticos.

D. Acción 4 – Optimizar el Financiamiento de la Protección Social

Ninguna de las transformaciones anteriores es viable sin recursos adecuados.

El informe sostiene un doble mandato: “gastar más” y “gastar mejor”.

Gastar más (financiamiento adicional): para los países de bajos ingresos, la eficiencia por sí sola no basta.

El informe muestra que incluso una focalización perfecta no compensaría la insuficiencia de los presupuestos actuales de asistencia social en contextos con más del 20 % de pobreza extrema.

Se requiere aumentar el financiamiento mediante movilización de ingresos internos y, donde sea necesario, apoyo internacional concesional.

Gastar mejor (eficiencia y reasignación): en los países de ingresos medios, el margen mayor radica en mejorar la asignación del gasto.

Reorientar los presupuestos de asistencia social desde el 46 % de beneficios que hoy reciben hogares no pobres hacia los quintiles inferiores permitiría reducir la pobreza sin aumentar el costo fiscal neto.

La reforma de subsidios es la acción más prometedora: el informe estima que los subsidios globales a combustibles fósiles, agricultura y pesca superan los 7 billones de USD anuales, siendo fiscalmente costosos, regresivos y ambientalmente perjudiciales.

Sustituirlos por transferencias directas y focalizadas generaría un doble dividendo: liberar espacio fiscal y proteger mejor a los hogares pobres y vulnerables.

Finalmente, vincular la protección social con el mercado laboral mediante programas de inclusión económica y ALMPs puede elevar los ingresos, fortalecer la resiliencia y reducir gradualmente la dependencia de transferencias no contributivas, optimizando el gasto a largo plazo.

Área de Acción	Objetivo Principal	Prioridades para LICs	Prioridades para MICs
1. Extender la Cobertura	Cerrar la brecha de 1,6 mil millones de personas "no cubiertas".	Expandir transferencias no contributivas y programas de inclusión económica; construir registros sociales y sistemas de pago.	Completar cobertura; innovar en seguro social para informalidad; ampliar programas de empleo.
2. Fortalecer la Adecuación	Cerrar la brecha de 400 millones de "inadecuadamente cubiertos".	Aumentar valor de beneficios y cobertura base cuando el espacio fiscal lo permita.	Integrar programas sociales y laborales; gestión de casos y ventanillas únicas.
3. Construir Resiliencia	Hacer que los sistemas sean adaptativos y "a prueba de shocks".	Invertir en alerta temprana, financiamiento contingente y registros dinámicos.	Fortalecer estabilizadores automáticos (seguro de desempleo, ASP integrada).
4. Optimizar el Financiamiento	"Gastar más y gastar mejor".	Aumentar espacio fiscal e incrementar ayuda externa.	Mejorar focalización y reasignar subsidios regresivos (≈ USD 7 billones globales) hacia transferencias directas y programas de inclusión laboral.

41

La Urgencia de una Protección Social Más Sólida y Eficaz

El State of Social Protection Report 2025 del Banco Mundial expone una paradoja fundamental: la protección social alcanza hoy a más personas que nunca en la historia, pero sigue fallando en proteger adecuadamente a más de 2 mil millones en un mundo cada vez más incierto y vulnerable.

El análisis del "Desafío de los 2 Mil Millones" muestra que la exclusión no se reduce a un déficit de cobertura, sino que expresa una crisis más profunda de adecuación.

En numerosos países de bajos ingresos, los sistemas no logran llegar a los más pobres y, cuando lo hacen, los beneficios son tan limitados en promedio equivalen sólo al 11 % – 18 % del consumo del hogar beneficiario que resultan insuficientes para generar resiliencia o reducir de manera sostenida la pobreza.

Este doble fracaso tiene raíces estructurales: una crisis de financiamiento marcada por el gasto público insuficiente y dependiente de la ayuda externa; un modelo institucional inadecuado, sustentado en esquemas contributivos pensados para economías formales que no reflejan la realidad laboral de la mayoría de los países de ingresos bajos y medios;

⁴¹ Cuadro de elaboración propia basado en datos publicados por el Banco Mundial <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>

y una falta de resiliencia sistémica, que impide responder con rapidez ante crisis económicas, climáticas o sanitarias.

No obstante, el informe propone una hoja de ruta clara para superar estas limitaciones.

La estrategia no es uniforme, sino diferenciada según el contexto de cada país, y se organiza en cuatro áreas de acción: extender la cobertura mediante programas no contributivos en los LICs; fortalecer la adecuación a través de la integración de servicios sociales y laborales; construir resiliencia mediante sistemas adaptativos capaces de responder a shocks; y optimizar el financiamiento tanto aumentando el gasto como reasignando recursos desde subsidios regresivos hacia transferencias directas y programas inclusivos.

En un mundo sometido a transiciones demográficas, tecnológicas y climáticas aceleradas, la demanda de protección social crecerá exponencialmente.

El progreso alcanzado es notable, pero la velocidad de expansión resulta insuficiente frente a la magnitud del desafío.

El mensaje final del informe es inequívoco: invertir en sistemas de protección social sólidos, integrados y adaptativos no es un gasto, sino una inversión esencial e impostergable para la resiliencia económica, la equidad social y la estabilidad global del siglo XXI.

CAPÍTULO IV CUANDO TENGAMOS SESENTA Y CUATRO: EL GASTO PÚBLICO, EL ESTADO, MERCADO DE TRABAJO, CAPITAL HUMANO Y PENSIONES EN EL

CONTEXTO DEL ENVEJECIMIENTO

El envejecimiento poblacional se ha consolidado como uno de los fenómenos demográficos más influyentes para el futuro de América Latina y el Caribe.

Este proceso, resultado de la caída sostenida de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida, presenta un conjunto complejo de desafíos y oportunidades para la región.

En este capítulo vamos a profundizar este análisis tomando como base el influyente informe del Grupo Banco Mundial, **"Cuando tengamos sesenta y cuatro: Oportunidades y desafíos para la política pública en un contexto de envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe"** ⁴², el cual ofrece un marco conceptual robusto para entender esta transición.

El texto de Rafael Rofman e Ignacio Apella ⁴ articula una doble problemática central que la región debe enfrentar.

Por un lado, la dimensión fiscal: una población más envejecida ejerce una presión sin precedentes sobre los sistemas de protección social, demandando mayores recursos para pensiones, salud y cuidados de largo plazo.

Por otro lado, la dimensión macroeconómica: la eventual disminución de la población en edad de trabajar amenaza con frenar el crecimiento económico de largo plazo, planteando el desafío de "enriquecer antes de volverse viejos".

Sin embargo, el informe no es puramente un diagnóstico de riesgos.

⁴² Rofman, Rafael e Ignacio Apella. 2021. *Cuando tengamos sesenta y cuatro: Oportunidades y desafíos para la política pública en un contexto de envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe*. El desarrollo internacional bajo la lupa. Washington, DC: Banco Mundial.

Subraya con énfasis la existencia de una "ventana de oportunidad" transitoria: el **bono demográfico**.

Durante esta fase, la tasa de dependencia disminuye temporalmente, creando las condiciones para un "primer dividendo demográfico" (mayor crecimiento por el aumento de la fuerza laboral) y, crucialmente, la posibilidad de un "segundo dividendo", si los países logran canalizar los ahorros generados en inversiones que eleven el capital humano y la productividad.

La gestión de esta transición, según el documento, exige intervenciones de política pública estratégicas.

El análisis abarca la necesaria adaptación de los sistemas de salud y pensiones para garantizar su sostenibilidad.

Asimismo, destaca la urgencia de reformar los mercados laborales para fomentar la participación, especialmente la femenina ¹³, y la necesidad imperativa de invertir en la acumulación de capital humano..

En las siguientes secciones, realizaremos un análisis pormenorizado de las proyecciones, metodologías y recomendaciones de política presentadas en esta obra fundamental.

Nuestro objetivo es desglosar los escenarios fiscales y macroeconómicos que el Banco Mundial proyecta para la región: toda referencia a dicho documento se basará en la siguiente citación formal, provista por la propia publicación.

Envejecimiento: impactos fiscales y económicos

Los cambios demográficos, en particular el envejecimiento poblacional, generan impactos fiscales y económicos directos.

En las economías avanzadas, el siglo XX fue testigo del surgimiento del "estado intergeneracional", un fenómeno caracterizado por la cuadruplicación del gasto público y la transformación del gasto social en la función principal del gobierno.

Este modelo implica una transferencia masiva de recursos intergeneracionales, donde los impuestos de los adultos en edad de trabajar financian los beneficios de los niños y los ancianos.

Se proyecta que América Latina presenciara la consolidación de su propio estado intergeneracional durante el siglo XXI.

Este surgimiento será impulsado tanto por la demografía —menos niños y vidas más largas— como por las decisiones políticas.

El impacto fiscal de esta transición dependerá críticamente de la generosidad de los beneficios públicos.

Para 2045, se espera que una América Latina más rica y envejecida alcance niveles de PIB per cápita y perfiles demográficos similares a los de la OCDE actual, convirtiendo los niveles de gasto de la OCDE en un punto de referencia útil para la simulación.

En 2015, el gasto social promedio en la región fue del 12,2% del PIB, pero con una varianza extrema, desde el 21,6% en Argentina hasta el 5,4% en Guatemala.

Aunque los países más ricos tienden a gastar más en lo social, la correlación es débil.

En los países de mayor gasto, como Argentina y Brasil, las pensiones son el componente

principal.

Para analizar las proyecciones, el gasto público como porcentaje del PIB se descompone en dos factores: la política y la demografía.

El componente político es la "Relación de Generosidad de los Beneficios" (RGB), que mide el costo de los beneficios por persona en riesgo en relación con la productividad media del trabajador.

El componente demográfico es el "Índice de Dependencia Demográfica" (IDD), que mide la población beneficiaria frente a la población en edad de trabajar.

La hipótesis central de la publicación bajo análisis es que, a medida que las naciones latinoamericanas se enriquezcan, sus RGB convergerán hacia los niveles de la OCDE.

En el sector educativo, la transición demográfica ofrece un panorama fiscal favorable. En 2015, el desafío demográfico (IDD) de la educación en la región duplicaba al de la OCDE, pero la generosidad (RGB) era solo la mitad.

Esto significaba que la región gastaba una proporción similar del PIB que la OCDE, pero ese gasto se diluía entre una población estudiantil mucho mayor.

La futura reducción del IDD en educación liberará recursos, permitiendo aumentar la inversión por estudiante (la RGB) sin necesidad de incrementar la participación total del gasto educativo en el PIB.

El sector de pensiones enfrenta el desafío opuesto y más severo.

Se proyecta que el IDD de las pensiones (población mayor de 65 años) se duplicará para 2045.

Sorprendentemente, la generosidad (RGB) media de las pensiones en la región en 2015 ya era equiparable a la de la OCDE, aunque con una diversidad interna extrema, desde la altísima RGB de Brasil hasta la mínima de El Salvador.

Roffman y Apella estiman que el gasto mediano en pensiones aumentará del 3,2% al 6,7% del PIB para 2045.

En países con generosidad excepcionalmente alta, como Brasil y Argentina, la convergencia a las normas de la OCDE implicaría, de hecho, una reducción de beneficios para compensar la explosión demográfica.

Si la generosidad de Brasil no se modificara, la demografía por sí sola provocaría un aumento insostenible de 18 puntos porcentuales del PIB en el gasto previsional.

En cambio, los países menos generosos enfrentarán la doble presión de la demografía y la necesidad de expandir la cobertura.

El gasto en salud, que aumenta exponencialmente con la edad, se analiza en tres componentes: no ancianos, ancianos (65+) y cuidados de largo plazo (LTC, 85+).

Para el grupo de 0 a 64 años, el cambio demográfico es favorable y se espera que el gasto se mantenga estable.

La presión principal proviene de los mayores.

En 2015, el gasto en salud de los ancianos en la región era bajo (0,6% del PIB), muy por debajo de la OCDE. Para 2045, se proyecta que este gasto se duplique, impulsado tanto por un IDD duplicado como por un aumento en la RGB.

Se asume en la publicación que el gasto en LTC en 2015 era prácticamente nulo.

Para 2045, se proyecta que alcance el 0,7% del PIB, a medida que la proporción de la población mayor de 85 años se triplique en países como Chile, alcanzando niveles similares a los de Japón en la actualidad.

El desafío más profundo para los sistemas de salud no es solo el costo fiscal, sino la transformación estructural.

La proporción del gasto público en salud dirigida a los adultos mayores se triplicará, pasando del 14% en 2015 al 46% en 2045.

Países como Chile y Uruguay dedicarán más de la mitad de sus presupuestos de salud a los ancianos, lo que exigirá una reingeniería completa del sistema hacia la atención de enfermedades crónicas.

En una visión de conjunto, la demografía por sí sola es suficiente para elevar el gasto social mediano de la región a los niveles actuales de la OCDE para 2045.

Si se incluye la convergencia de las políticas (aumento de la generosidad), el gasto mediano de América Latina en 2045 (18,1% del PIB) será muy similar al de la OCDE en 2015 (20,8%).

Los patrones de gasto también se diversificarán, asemejándose a los distintos modelos (centrados en pensiones, salud o equilibrados) que se observan hoy en la OCDE.

Seis países enfrentan desafíos fiscales severos, impulsados por la salud en algunos casos (Chile, Uruguay) y por las pensiones en otros (Ecuador, Venezuela).

En muchos países, la demografía y la expansión de las políticas se reforzarán

mutuamente, exacerbando el impacto fiscal.

Sin embargo, el cambio más profundo del emergente estado intergeneracional latinoamericano será la reorientación del gasto: si en 2015 el gasto mediano en ancianos era el 60% del gasto en jóvenes, para 2045 esta relación se invertirá drásticamente, y el gasto en ancianos será 1,7 veces mayor que el gasto destinado a la juventud.

Envejecimiento, sostenibilidad, brecha y ambición del subsistema de salud

El aumento de la esperanza de vida, si bien es un logro social valioso, presenta desafíos significativos para la organización y el financiamiento de los sistemas de salud.

El envejecimiento poblacional se acompaña de un incremento en la incidencia de enfermedades crónicas no transmisibles y un deterioro generalizado de la capacidad funcional.

Patologías como las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la demencia, el Alzheimer y las complicaciones de la diabetes comienzan a dominar la carga de enfermedad, tanto en términos de mortalidad como de morbilidad.

Este escenario se caracteriza por un aumento de la multimorbilidad, la coexistencia de múltiples condiciones crónicas en un mismo individuo, lo que genera necesidades de salud más complejas y costosas.

El financiamiento de los sistemas se ve afectado por dos canales: el impacto demográfico directo, con más adultos mayores demandando servicios, y el componente de la generosidad de los beneficios, que incluye los niveles de ingreso, los precios relativos, el avance tecnológico y la organización del sistema.

Aunque el envejecimiento es un factor, la evidencia de la OCDE sugiere que tres cuartas

partes del aumento histórico del gasto en salud se deben a esta "generosidad" (decisiones de política y tecnología), no al envejecimiento *per se*.

Las proyecciones para América Latina y el Caribe corroboran esta tendencia.

Se espera que el gasto mediano en salud aumente del 4,2% al 5,3% del PIB entre 2015 y 2045, con aumentos particularmente marcados en países como Chile, Costa Rica y Uruguay.

La descomposición de este aumento proyectado es reveladora: el efecto demográfico puro es casi insignificante, añadiendo apenas 0,2 puntos porcentuales al PIB.

En algunos países que aún gozan del bono demográfico, como Bolivia o Guatemala, el efecto demográfico puro es incluso negativo.

El verdadero motor del gasto futuro es la convergencia de la generosidad de los beneficios hacia los estándares de la OCDE.

Este enfoque en la demografía como único impulsor del gasto desvía la atención del problema central: la alta ineficiencia de los sistemas.

Roffman y Apella sostienen que entre el 20% y el 40% del gasto global en salud se malgasta.

Según ellos, las principales fuentes de esta ineficiencia incluyen una combinación inapropiada de recursos humanos, la subutilización de genéricos, la sobreutilización de procedimientos (demanda inducida), un enfoque excesivo en servicios curativos en lugar de preventivos y una pobre asignación de recursos.

En América Latina, esta ineficiencia, combinada con la fragmentación, agrava la presión

fiscal que generan las nuevas necesidades crónicas.

El componente demográfico, aunque no es el principal motor del costo, sí redefine la *naturaleza* de la demanda de salud a través de la transición epidemiológica.

A medida que las naciones se modernizan, las causas de muerte se desplazan de las enfermedades infecciosas y parasitarias a las enfermedades crónicas no transmisibles.

La región se encuentra en una fase avanzada de esta transición, con algunas naciones entrando en la "cuarta etapa", caracterizada por el declive de la mortalidad por enfermedades degenerativas, concentrando las muertes en edades muy avanzadas.

Los datos regionales son claros: las enfermedades no transmisibles pasaron de representar el 61% de las muertes en 1990 al 76% en 2017, y se proyecta que alcancen el 83% para 2045, acercándose a los niveles actuales de la OCDE.

Países como Chile y Uruguay ya han completado esta transición, mientras que otros, como Bolivia, mantienen una carga dual.

El cambio más drástico es el desplazamiento de la edad de la muerte: la mortalidad infantil se redujo en un 70% entre 1990 y 2017, y para 2045 se espera que el 70% de todas las defunciones ocurran en mayores de 70 años, una distribución idéntica a la de la OCDE actual.

Dentro del grupo de adultos mayores, aunque las enfermedades cardiovasculares siguen siendo la principal causa de muerte, su participación relativa está disminuyendo.

En contraste, la mortalidad por diabetes y, especialmente, por enfermedades neurológicas como el Alzheimer y el Parkinson, está en rápido ascenso.

Sin embargo, el análisis de la morbilidad, medido en Años de Vida Perdidos por Discapacidad (YLD), muestra un panorama distinto, dominado no por las causas de muerte, sino por los trastornos musculoesqueléticos y las enfermedades de los órganos sensoriales.

Este perfil epidemiológico demuestra que el desafío principal no es solo la mortalidad, sino la acumulación de déficits funcionales y la gestión de la multimorbilidad.

Este nuevo escenario exige una reorientación completa de los sistemas de salud, que históricamente fueron diseñados para atender episodios agudos y materno-infantiles.

Ese modelo, reactivo y fragmentado, es incapaz de gestionar la cronicidad.

El envejecimiento poblacional demanda un modelo proactivo, centrado en la persona, que garantice la continuidad de los cuidados a través de equipos interdisciplinarios y coordinados.

Es fundamental fortalecer la atención primaria y la prevención, en lugar de simplemente expandir los servicios hospitalarios de atención aguda.

Para gestionar los costos crecientes y mejorar la eficiencia, se deben implementar estrategias como la gestión de casos para evitar duplicaciones, evitar hospitalizaciones innecesarias, mejorar las pautas de prescripción de medicamentos, integrar los sistemas de información (como las historias clínicas electrónicas), racionalizar los planes de seguro para reducir la fragmentación y, crucialmente, reenfocar las políticas públicas en la prevención.

Impactos fiscales y económicos sobre la sostenibilidad fruto del envejecimiento

Tal como lo sostienen los autores, los cambios demográficos, como el envejecimiento de

la población, tienen impactos fiscales y económicos directos en América Latina.

A medida que la población envejece, evoluciona la demanda de servicios como pensiones, educación, salud y cuidados de largo plazo, creando nuevas presiones para las políticas públicas.

El siglo XX vio una expansión del rol de los gobiernos en economías avanzadas, con un gasto público que aumentó significativamente como porcentaje del PIB.

El gasto social (educación, pensiones, salud) se convirtió en la función principal del gobierno en esas economías, absorbiendo más de la mitad del gasto público total hacia finales del siglo XX.

Este nivel de gasto social implica una transferencia intergeneracional de recursos, financiada principalmente por impuestos a la población en edad de trabajar y dirigida a niños y adultos mayores.

El término "ascenso del estado intergeneracional" describe este papel cambiante del Estado en las economías industriales avanzadas.

Es probable que América Latina experimente el surgimiento del Estado intergeneracional en el siglo XXI, lo que conllevará nuevos desafíos fiscales.

Este cambio será impulsado por el envejecimiento poblacional (menos niños, vidas más largas) y acompañado por políticas de gasto social a medida que las economías se enriquezcan.

El impacto del envejecimiento dependerá crucialmente de la generosidad de los beneficios públicos y las políticas que los definan.

Para proyectar el gasto futuro en una América Latina más rica y envejecida, se puede

usar como referencia la situación actual de los países de la OCDE, ya que LAC se asemejará demográficamente y en PIB per cápita a la OCDE de 2015 para el año 2045.

Las respuestas de los países latinoamericanos a estos desafíos probablemente diferirán entre sí, al igual que varían las respuestas dentro de la OCDE.

El gasto público social en educación, pensiones y atención médica en 2045 será producto de la generosidad de los beneficios públicos, la ambición del sistema y la demografía.

El gasto público social en América Latina en 2015 variaba considerablemente, desde un 5,4% del PIB en República Dominicana hasta un 21,6% en Argentina.

El promedio del gasto público social en la región fue del 12,2% del PIB en 2015.

Aunque los países más ricos tienden a gastar una mayor proporción del PIB en lo social, esta relación no es muy fuerte, explicando solo el 17% de la varianza.

La composición del gasto varía: las pensiones dominan en Argentina, Brasil y Uruguay, mientras que la salud y la educación son más relevantes en Costa Rica.

En 2015, la mediana del gasto social en la OCDE (21% del PIB) era considerablemente mayor que en América Latina (13% del PIB).

El gasto público en educación, pensiones y salud puede descomponerse en una dimensión de preferencia de política pública y otra demográfica.

El impacto demográfico se mide con el Índice de Dependencia Demográfica (IDD), que relaciona la población beneficiaria ("en riesgo") con la población en edad de trabajar.

El impacto de las preferencias de política se mide con la Relación de Generosidad de los

Beneficios (RGB), que refleja la cobertura y el nivel promedio de beneficio en relación con la productividad promedio.

El gasto público agregado como porcentaje del PIB es el producto de la RGB y el IDD.

Las proyecciones asumen que, a medida que los países latinoamericanos se enriquezcan, su RGB convergerá hacia los niveles actuales de la OCDE.

El peso relativo de la población joven disminuirá considerablemente, lo que debería tener un impacto fiscal favorable en las necesidades de financiamiento de la educación pública.

En 2015, el desafío demográfico para educar a los jóvenes en América Latina era el doble que en la OCDE (IDD mediano de 55 vs 30).

La inversión educativa por estudiante (RGB) en América Latina en 2015 era aproximadamente la mitad que en la OCDE (RGB mediana de 9 vs 17).

Si observamos este fenómeno con detenimiento, sostienen los autores que la disminución de la dependencia escolar permitirá incrementar la inversión por estudiante sin necesidad de aumentar la proporción del PIB destinada a educación.

El crecimiento relativo de la población de adultos mayores impacta negativamente el financiamiento del sistema de pensiones.

Se estima que la proporción media de personas mayores de 65 años respecto a la población en edad laboral se duplicará en América Latina para 2045 (de 12 a 26 por cada 100).

En 2015, el desafío demográfico de las pensiones en la OCDE era más del doble que en América Latina (IDD mediano de 30 vs 12).

Sin embargo, la generosidad promedio de los sistemas de pensiones (RGB) en América Latina era similar a la de la OCDE en 2015 (RGB mediana de 27% vs 26%).

Por ello la publicación bajo análisis proyecta que la mediana del gasto en pensiones en América Latina aumente del 3,2% del PIB en 2015 al 6,7% en 2045, acercándose al nivel actual de la OCDE (7,8%).

El gasto público promedio en salud y cuidados de largo plazo por persona aumenta significativamente con la edad.

El gasto público en salud para la población menor de 65 años en América Latina se proyecta estable en torno al 3,6% del PIB para 2045, ya que la disminución demográfica se compensa con aumentos leves en la generosidad.

El gasto en salud para los adultos mayores (65+) fue mucho menor en América Latina (0,6% del PIB) que en la OCDE (2,6%) en 2015.

Se proyecta que el gasto en salud para adultos mayores en América Latina aumente a 1,6% del PIB en 2045, impulsado tanto por la demografía como por una mayor generosidad.

Por otra parte, el libro de Roffman y Apella estima que el gasto público en cuidados de largo plazo (LTC) en América Latina, asumido como cero en 2015, alcance una mediana del 0,7% del PIB en 2045.

El envejecimiento poblacional incrementará significativamente las tasas de dependencia para la atención de salud de los adultos mayores (duplicándose) y para los cuidados de largo plazo (triplicándose) hacia 2045.

La proporción del gasto público en salud destinada a los adultos mayores en América Latina se proyecta que aumente de un 14% en 2015 a un 46% en 2045.

Este cambio requerirá una reestructuración de los sistemas de salud de la región para enfocarse en las necesidades de los adultos mayores, especialmente las enfermedades crónicas.

Considerando sólo el efecto demográfico (RGB constante), la mediana del gasto social en América Latina alcanzaría el 15,6% del PIB en 2045.

Combinando demografía y convergencia de políticas (RGB hacia niveles OCDE), la mediana del gasto social latinoamericano alcanzaría el 18,1% del PIB en 2045, similar al 20,8% de la OCDE en 2015.

Se prevé que los patrones de gasto social en América Latina en 2045 muestren similitudes con los diversos patrones existentes hoy en la OCDE (centrados en pensiones, salud o más equilibrados).

Un desafío fiscal clave será la reorientación del gasto público desde la población joven hacia el financiamiento del consumo de los adultos mayores.

La mediana del gasto público en adultos mayores en América Latina fue del 60% del gasto en jóvenes en 2015; se proyecta que sea 1,7 veces el gasto en jóvenes para 2045.

Este cambio drástico se debe principalmente al aumento significativo en el número de personas mayores en comparación con los jóvenes.

En resumen, el estado intergeneracional, según Roffman y Apella se manifestará en América Latina, elevando el gasto social a niveles similares a los de la OCDE, aunque con diversidad entre países y un marcado giro hacia el gasto en adultos mayores.

Desafíos y oportunidades en la macroeconomía del envejecimiento

En el Capítulo IV, "Desafíos y oportunidades macroeconómicas de la transición demográfica", de la obra "Cuando tengamos sesenta y cuatro" se aborda de manera muy pertinente los efectos macroeconómicos del envejecimiento poblacional en América Latina, yendo más allá de las implicancias fiscales discutidas en el resto de la obra.

Desde una perspectiva de administración, es clave entender que la transición demográfica no es solo un tema social, sino un factor determinante para el crecimiento económico y la estrategia de desarrollo a largo plazo.

Se introduce el concepto crucial de "enriquecerse antes de envejecer", un objetivo estratégico fundamental para la región, dada su posición actual de ingresos medios y el avance del envejecimiento.

El análisis distingue acertadamente entre el período del "bono demográfico", una ventana de oportunidad temporal, y la etapa posterior de envejecimiento, que puede actuar como un "impuesto demográfico" al crecimiento.

La mayor parte de América Latina se encuentra en una fase crítica: aprovechando los últimos años del bono demográfico antes de entrar de lleno en la fase de envejecimiento acelerado.

El marco del "déficit del ciclo de vida" (diferencia entre consumo e ingresos laborales a lo largo de la vida) es una herramienta útil para entender cómo los cambios en la estructura etaria impactan las necesidades de financiamiento y ahorro agregado.

Se evidencia que el comportamiento económico varía significativamente por edad: los jóvenes y los mayores suelen tener un déficit, mientras que los adultos en edad de

trabajar generan un superávit.

La transición demográfica, al alterar la proporción de estos grupos, modifica directamente la dinámica macroeconómica fundamental de ahorro e inversión.

El capítulo resalta las fallas de mercado, como el subdesarrollo financiero, y los problemas de economía política, como la sostenibilidad de la seguridad social, que complican la asignación óptima de recursos a lo largo del tiempo en la región.

En él se hace hincapié en la necesidad de políticas públicas e intervenciones regulatorias para corregir estas fallas y facilitar la adaptación a la nueva realidad demográfica.

La "razón de sustento" (trabajadores efectivos sobre consumidores efectivos) se presenta como un indicador más refinado que la tasa de dependencia demográfica tradicional para evaluar el impacto económico.

El aumento de la razón de sustento durante el bono demográfico impulsa el crecimiento del ingreso per cápita, pero este efecto es transitorio y requiere políticas activas de creación de empleo para materializarse.

Se explica claramente el concepto del "primer dividendo demográfico": el impulso al crecimiento derivado del aumento temporal de la proporción de la población en edad de trabajar.

Subrayan los autores que este primer dividendo no es automático y depende crucialmente de la capacidad de la economía para absorber la creciente oferta laboral de forma productiva.

El "segundo dividendo demográfico" se perfila como el objetivo estratégico clave: un aumento sostenido de la productividad impulsado por la mayor acumulación de capital

(físico y humano) financiada por el ahorro generado durante el primer dividendo.

A diferencia del primero, el segundo dividendo puede tener efectos permanentes sobre el nivel de ingreso per cápita, permitiendo mantener el crecimiento incluso en la etapa de envejecimiento.

Sin embargo, se advierte que la baja tasa de ahorro histórica de América Latina es un obstáculo significativo para la concreción de este segundo dividendo.

La propensión al ahorro varía con la edad, alcanzando su máximo en la mediana edad.

El bono demográfico, al aumentar el peso de estas cohortes, debería impulsar el ahorro agregado.

El análisis comparativo de la propensión al ahorro entre países de la región revela diferencias importantes, lo que sugiere que factores institucionales y de política, más allá de la demografía, son relevantes.

La reversión del primer dividendo, con la caída de la razón de sustento al avanzar el envejecimiento, representa un freno potencial al crecimiento económico si no se compensa con aumentos de productividad.

La creciente longevidad agudiza este desafío, al extender el período de consumo durante la jubilación y aumentar la "demanda de riqueza del ciclo de vida".

Se discuten opciones para gestionar esta reversión, como el aumento de la edad de retiro y el incremento de la participación laboral femenina, ambas con potencial para extender el primer dividendo.

El capítulo introduce la idea de que la transición demográfica interactúa con otros

cambios estructurales propios del proceso de desarrollo en economías de ingresos medios.

Se enfatiza la importancia de analizar la reacción de los individuos (cambios en comportamiento de ahorro, trabajo) y de las instituciones ante el envejecimiento.

El análisis detallado de la cohorte de 25 a 64 años (ahorradores primarios) muestra que su participación disminuirá significativamente con el envejecimiento, aunque más lentamente en América Latina que en Japón o Corea.

Esto otorga a la región una ventana de tiempo adicional para implementar políticas pro-ahorro y adaptación antes de que el impacto demográfico sea más severo.

Se introduce la "razón de sustento no laboral" (ingresos de capital / consumo), que aumenta con el envejecimiento y puede compensar parcialmente la caída del sustento laboral si hubo acumulación de activos previa.

Se alerta sobre el riesgo de que la desigualdad en la distribución de la riqueza limite los beneficios del aumento de los ingresos no laborales y genere tensiones sociales y políticas que dificulten reformas pro-ahorro.

La baja tasa de inversión en América Latina, comparada con otras regiones en etapas similares del bono demográfico, es una señal preocupante sobre la débil acumulación de capital.

La tendencia a la fuga de capitales en algunos países (ej. Argentina, Venezuela), vinculada a debilidades institucionales, dificulta aún más la inversión productiva doméstica.

Se argumenta que la mejora de los sistemas financieros y su integración internacional

son claves para canalizar el ahorro hacia la inversión productiva, aprovechando las "asimetrías demográficas" globales.

La promoción del progreso técnico y el aumento de la Productividad Total de los Factores (PTF) son fundamentales para contrarrestar la posible caída de los rendimientos del capital y sostener el crecimiento.

La reducción de la informalidad laboral se identifica como una vía importante para elevar la productividad promedio de la economía regional.

El capítulo concluye que, aunque los efectos demográficos son graduales, la preparación para el envejecimiento debe ser parte integral de la estrategia de desarrollo.

América Latina enfrenta el desafío adicional de envejecer con un nivel de ingreso per cápita probablemente inferior al de los países hoy desarrollados cuando iniciaron su envejecimiento.

La publicación reconoce la complejidad del aprendizaje a partir de experiencias internacionales, dadas las especificidades institucionales, culturales y el contexto global cambiante.

Las restricciones de economía política para implementar reformas necesarias (seguridad social, fomento al ahorro) son un obstáculo considerable que debe ser gestionado.

Por ello los autores sugieren priorizar políticas que compensen los "pasivos ocultos" de la demografía (como la presión fiscal futura) y aprovechen los "activos ocultos" (como el potencial de ahorro y la mayor participación laboral).

La integración a mercados internacionales y el aumento de la participación laboral, especialmente femenina, se destacan como áreas clave de política.

En esencia, el capítulo ofrece un marco macroeconómico robusto para entender los desafíos y oportunidades que la transición demográfica presenta para la gestión económica y el desarrollo sostenible en América Latina en general y en particular sobre la sostenibilidad del sistema de seguridad social concebido holísticamente.

Ambición y generosidad del sistema: Cuidados de largo plazo

El Capítulo VI, "Cuidados de largo plazo para los adultos mayores", de la obra analizada aborda un tema crucial y, como bien señala, a menudo descuidado en las políticas de protección social de América Latina: la necesidad de cuidados de largo plazo (CLP) para una población que envejece.

Desde la perspectiva de la seguridad social, esto representa una frontera emergente y compleja.

La obra acierta al identificar la creciente demanda de CLP no solo como una proyección estadística, sino como una realidad inminente que desafiará los cimientos de nuestros sistemas de protección social actuales.

La metodología para estimar la demanda, basada en limitaciones en Actividades de la Vida Diaria (AVD) y Actividades Instrumentales de la Vida Diaria (AIVD), aunque imperfecta, es un punto de partida necesario para dimensionar la magnitud del desafío legal y prestacional que se avecina.

Las proyecciones que indican una multiplicación del número de personas dependientes en las próximas décadas son alarmantes y subrayan la urgencia de establecer marcos normativos y sistemas de provisión antes de que la situación se vuelva inmanejable.

Es fundamental enmarcar la discusión en los derechos de las personas mayores a recibir

cuidados dignos y apropiados, lo cual implica una obligación correlativa para el Estado, al menos de forma subsidiaria o regulatoria.

El diagnóstico de "descuido de políticas" en la región es acertado y, desde una óptica jurídica, representa una omisión en el desarrollo progresivo de los derechos sociales para este grupo vulnerable.

Las "fallas regulatorias" mencionadas son un punto crítico dado que la ausencia o inaplicación de normativas claras sobre calidad, seguridad y derechos en los servicios de CLP, especialmente los privados, crea un vacío legal peligroso.

La dependencia histórica del cuidado familiar informal, si bien culturalmente arraigada, plantea serios cuestionamientos legales y sociales ante los cambios demográficos y familiares (menor número de hijos, mayor participación laboral femenina).

La legislación en algunos países que impone la obligación de cuidado a las familias, sin proveer un soporte estatal adecuado, puede resultar inequitativa y, en la práctica, ineficaz, además de generar una carga desproporcionada sobre las mujeres.

El estrés y la sobrecarga de los cuidadores familiares no son solo problemas de salud pública, sino que rozan cuestiones de derechos laborales (si renuncian a empleos) y derecho a la salud (propia del cuidador) por lo que demandan políticas de apoyo con sustento legal.

Las "brechas de cuidado" evidencian que el modelo familiar exclusivo es insuficiente.

Esto refuerza el argumento de la necesidad de una responsabilidad estatal, al menos subsidiaria, en la garantía del cuidado.

La exploración de modelos alternativos, como la asistencia domiciliaria y los servicios

comunitarios, es esencial por lo que la legislación debería fomentar y regular estas opciones, que suelen alinearse mejor con las preferencias de los adultos mayores.

La situación laboral de los cuidadores remunerados a domicilio, a menudo en la informalidad, requiere atención normativa urgente para garantizar derechos laborales mínimos y estándares de calidad en el cuidado.

La falta de integración entre los sistemas de salud y los servicios sociales, destacada en el texto, es un obstáculo estructural que dificulta una respuesta coherente y eficiente para la cual se requiere un marco legal que fomente u obligue a dicha coordinación.

Desde el punto de vista jurídico-institucional, esta fragmentación diluye responsabilidades y dificulta el acceso efectivo de los ciudadanos a los servicios a los que podrían tener derecho.

El análisis del "costo" de los CLP es acertado al incluir las dimensiones no fiscales (costo de oportunidad, calidad de vida) por lo que una política social integral debe considerar estas externalidades.

Las hospitalizaciones innecesarias por falta de alternativas de CLP no solo son ineficientes económicamente, sino que pueden vulnerar el derecho del paciente a recibir el cuidado más adecuado a su condición en el entorno apropiado.

La fragmentación del financiamiento público entre distintas agencias y niveles de gobierno es una receta para la ineficiencia y la inequidad.

Roffman y Apella apuntan a que se necesita un marco financiero más coherente y posiblemente centralizado o fuertemente coordinado.

El análisis de los seguros nacionales de CLP (Alemania, Japón, Corea) es valioso, pero

la conclusión sobre su difícil aplicabilidad en América Latina, debido a la informalidad laboral y la baja confianza institucional, parece jurídicamente sólida.

Implementar un seguro contributivo obligatorio para CLP en contextos de alta informalidad generaría exclusión y profundizaría las desigualdades existentes, un resultado contrario a los principios de la seguridad social.

La preferencia sugerida por un financiamiento basado en impuestos generales parece más alineada con los principios de universalidad y solidaridad, aunque presenta sus propios desafíos fiscales y políticos.

La propuesta de una agencia nacional rectora o un mecanismo de coordinación fuerte es fundamental para ordenar el sistema, establecer estándares y supervisar la calidad, requiriendo un claro mandato legal y recursos adecuados.

El debate sobre prestaciones monetarias ("cash") vs. servicios ("in-kind") es relevante.

Desde la seguridad social, las prestaciones en especie pueden asegurar mejor la finalidad del cuidado, aunque limiten la autonomía; las monetarias la aumentan, pero con riesgos de desviación de fondos o dificultad para encontrar servicios de calidad.

La focalización de beneficios, especialmente los monetarios, basada en la dependencia funcional, requiere criterios de evaluación claros, objetivos y legalmente establecidos para evitar arbitrariedades.

La idea de integrar apoyos de CLP con los sistemas de pensiones existentes es interesante por su potencial eficiencia administrativa, pero debe hacerse con cuidado para no desdibujar la naturaleza y financiamiento de cada prestación.

El capítulo concluye correctamente sobre la magnitud exponencial del desafío futuro, que

demandará una respuesta política y social sostenida.

Es imperativo visibilizar y abordar la dimensión de género del cuidado, reconociendo y redistribuyendo la carga que hoy recae desproporcionadamente sobre las mujeres.

La promoción legal y financiera del cuidado domiciliario y comunitario debe ser una prioridad estratégica frente a la institucionalización por defecto.

La urgencia es real y tal como argumenta el texto, las decisiones y reformas deben iniciarse ahora, dada la lentitud de los procesos legislativos e institucionales y la rapidez del cambio demográfico.

Es necesario desarrollar un marco legal que equilibre los derechos del adulto mayor dependiente con los del cuidador (sea familiar o profesional).

La regulación y fiscalización efectiva de todos los proveedores de servicios de CLP es un deber indelegable del Estado para proteger a una población vulnerable.

Los CLP deben ser incorporados explícitamente dentro del marco de los derechos a la salud y a la seguridad social de las personas mayores.

Las políticas preventivas y de promoción de un envejecimiento activo y saludable, aunque no son el foco principal del capítulo, son cruciales para moderar la demanda futura de CLP.

La formalización y profesionalización del sector de cuidados puede ser una fuente importante de empleo digno, si se acompaña de regulación laboral y formación adecuadas.

Se necesita un pacto social, reflejado en la legislación, que defina claramente el reparto

de responsabilidades entre el Estado, la familia, la comunidad y el individuo en la provisión y financiamiento de los CLP.

En definitiva, este capítulo subraya que abordar los cuidados de largo plazo no es una opción, sino una necesidad imperiosa para garantizar la sostenibilidad y la justicia de nuestros sistemas de protección social en el siglo XXI.

Desde el punto de vista legal, esto requeriría regulaciones generales emitidas por el Congreso, y también por el Poder Ejecutivo para los detalles de aplicación.

Sostenibilidad del sistema de pensiones frente al impacto poblacional

El Capítulo VII del libro de Roffman y Apella aborda el tópico del, "Envejecimiento poblacional y los sistemas de pensiones".

En sí este capítulo aborda de manera central la interacción entre el envejecimiento demográfico y los sistemas de pensiones, un nexo ineludible para cualquier análisis serio de la protección social en la vejez en América Latina.

Por lo tanto parte de la premisa de que la definición inicial de los objetivos de los sistemas de pensiones – suavización del consumo y prevención de la pobreza – es acertada y fundamental desde la óptica de los derechos sociales.

La heterogeneidad estructural e histórica de los sistemas en la región, bien destacada en el texto, es un factor clave que condiciona cualquier intento de diagnóstico o recomendación generalista.

En tal sentido se menciona que la clasificación histórica (pioneros, intermedios, tardíos) sigue siendo relevante para entender las diferencias actuales en madurez y fragmentación.

El capítulo identifica correctamente el doble desafío que el envejecimiento plantea a las pensiones: la sostenibilidad financiera/fiscal y el impacto macroeconómico vía la reducción potencial de la fuerza laboral.

La distinción entre esquemas contributivos y no contributivos es esencial.

La expansión reciente de estos últimos, como respuesta a la baja cobertura contributiva, es un fenómeno central en la región, aunque con implicancias fiscales significativas.

El análisis de los regímenes financieros (reparto vs. capitalización) y su vulnerabilidad diferencial ante el envejecimiento es pertinente, aunque el texto subraya acertadamente que el desafío económico subyacente (financiar el consumo de una mayor población inactiva) es común a ambos.

La descripción de las reformas estructurales de los 90 (sustitutivas, paralelas, mixtas) es necesaria para comprender el panorama actual, marcado por una diversidad de modelos post-reforma y, en casos como Argentina, contra-reformas.

La evaluación del desempeño basada en cobertura, suficiencia y sostenibilidad es el estándar adecuado.

Sin embargo, el capítulo evidencia las tensiones inherentes entre estos tres objetivos.

La constatación de la baja y persistente cobertura activa, vinculada a la informalidad laboral estructural, es un diagnóstico lapidario sobre la limitación del modelo puramente contributivo en la región.

Que la cobertura pasiva haya mejorado principalmente por los pilares no contributivos confirma la necesidad de estos instrumentos para garantizar un piso de protección,

aunque plantea interrogantes sobre la sostenibilidad fiscal y los incentivos a la formalización.

La variabilidad en las tasas de reemplazo (suficiencia) entre países es notable y refleja distintas filosofías de protección y capacidades fiscales.

La postura de Roffman y Apella señala que los sistemas de reparto tienden a ofrecer (o prometer) tasas más altas, a menudo a costa de la sostenibilidad.

El triple enfoque sobre la sostenibilidad (financiera del sistema, fiscal del Estado, y económica de la sociedad) es muy completo y necesario para evitar análisis parciales.

Destaca que la sostenibilidad económica trasciende el diseño específico del sistema.

La correlación positiva encontrada entre la tasa de dependencia demográfica y el gasto público en pensiones es esperable, pero cuantificar y compararla entre países resulta esclarecedor sobre la presión fiscal futura.

El ejercicio de proyección del gasto bajo distintos escenarios (solo demografía vs. demografía + convergencia a políticas OCDE) es una herramienta valiosa para visualizar la magnitud del desafío fiscal.

La conclusión de que, incluso sin cambios en la generosidad actual, el gasto promedio se duplicaría por el mero efecto demográfico es un llamado de atención contundente.

Resulta particularmente interesante cómo la convergencia hacia la generosidad de la OCDE tiene efectos dispares: reduciría el crecimiento del gasto en países hoy muy generosos (como Brasil o Argentina, por la "sobrecobertura" o beneficios tempranos) y lo aumentaría en países con baja cobertura actual.

El análisis de la "sobrecobertura" en Argentina y Brasil (beneficios a menores de 65 años, múltiples beneficios por persona) es un punto crítico, que evidencia ineficiencias y problemas de diseño específicos que agravan la presión fiscal más allá del envejecimiento *per se*.

La advertencia sobre la necesidad de reformas proactivas, en lugar de reactivas, es fundamental.

En ese sentido, la gradualidad del cambio demográfico ofrece una ventana para actuar, pero esta se está cerrando.

El Banco Mundial aboga correctamente por buscar mecanismos que extiendan la vida laboral activa, no necesariamente aumentando la edad legal de forma obligatoria, sino a través de incentivos.

La propuesta de avanzar hacia esquemas multipilares (pilar cero no contributivo, pilar contributivo proporcional, pilar voluntario) es una tendencia internacional y parece adecuada para contextos de alta informalidad, mejorando la equidad horizontal.

La idea de beneficios proporcionales a las contribuciones, rompiendo con requisitos mínimos de años muy elevados, es clave para incluir a trabajadores con carreras laborales fragmentadas, típicas de la región.

El diseño de incentivos financieros para postergar voluntariamente la edad de retiro (considerando salario vs. pensión futura) es una vía más transitable política y socialmente que los aumentos compulsivos de la edad legal.

El reconocimiento de que la postergación del retiro ya está ocurriendo espontáneamente en cierta medida es un dato relevante que las políticas deberían encauzar y potenciar.

La necesidad de considerar tanto la oferta (incentivos para el trabajador) como la demanda (disposición de los empleadores a contratar/retener mayores) es un enfoque integral necesario.

La interrelación entre las reformas de pensiones y las políticas del mercado laboral (capacitación, antidiscriminación por edad) es un vínculo que debe fortalecerse.

La advertencia sobre los largos períodos de transición que requieren las reformas de pensiones subraya la urgencia de iniciar los procesos de diálogo y diseño ahora.

El capítulo enfatiza que, aunque la demografía impone restricciones, las elecciones de política pública (cobertura, nivel de beneficios, edad de retiro, régimen financiero) son, en última instancia, las que determinan el gasto y el desempeño del sistema.

La sostenibilidad económica, el esfuerzo que debe hacer la sociedad en su conjunto, sigue siendo un desafío incluso en sistemas de capitalización, especialmente cuando maduran y aumenta el flujo de retiros.

El análisis implícitamente plantea la necesidad de un nuevo pacto intergeneracional adaptado a la nueva realidad demográfica y económica.

Se reconoce la complejidad política de implementar reformas que inevitablemente afectan derechos adquiridos o expectativas, requiriendo amplios consensos.

La falta de consideración explícita del impacto de la migración en las proyecciones de sostenibilidad podría ser una limitación, aunque su efecto neto es incierto y varía por país.

La dimensión de género en las pensiones (menor densidad de cotización femenina, mayor esperanza de vida) merecería quizás un análisis más profundo como desafío

adicional.

El rol de la educación financiera para que los individuos tomen decisiones informadas, especialmente en sistemas con componentes de capitalización o voluntarios, es un complemento necesario.

La necesidad de fortalecer la capacidad institucional para administrar eficientemente los sistemas, regular los actores privados (en capitalización) y fiscalizar la evasión de aportes es transversal a cualquier modelo.

El capítulo ofrece una visión equilibrada, reconociendo tanto los riesgos fiscales innegables como las opciones de política disponibles para gestionar la transición.

La comparación implícita con la OCDE sirve como un *benchmark* útil, pero siempre recordando las profundas diferencias estructurales (informalidad, nivel de ingreso) de América Latina.

Finalmente, el texto deja claro que la inacción no es una opción viable si se quiere garantizar sistemas de pensiones sostenibles y adecuados para las futuras generaciones de adultos mayores en la región.

Seguridad social y acumulación de capital humano.

Finalmente, en el capítulo llamado "La acumulación de capital humano en un contexto de envejecimiento poblacional" de la publicación del Banco Mundial, se conecta directamente la inversión en capital humano con la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de protección social, especialmente en un contexto de envejecimiento.

La productividad futura, clave para financiar pensiones y salud, depende críticamente de las acciones educativas de hoy.

Se subraya acertadamente que, si bien el envejecimiento podría liberar recursos fiscales en educación por la menor cantidad de niños, la necesidad de aumentar la calidad y la cobertura (especialmente en secundaria y primera infancia) probablemente compense o revierta esos ahorros.

Desde la protección social, esto implica que no podemos contar automáticamente con un "dividendo fiscal" de la educación para financiar las crecientes demandas de salud o pensiones; la inversión en capital humano sigue siendo prioritaria *per se*.

El capítulo sitúa la educación no solo como un gasto, sino como la inversión estratégica clave para lograr el "segundo dividendo demográfico" (aumento de la productividad), crucial para sostener el bienestar en sociedades envejecidas.

La vinculación que establece entre el rendimiento educativo (medido por PISA o años de escolaridad ajustados por aprendizaje) y el PIB per cápita es un fuerte argumento para priorizar la calidad educativa como política de desarrollo y, por extensión, de sostenibilidad de la protección social.

Se diagnostica correctamente el rezago de América Latina en logros educativos (especialmente en calidad y finalización de secundaria) comparado con otras regiones, lo cual es una vulnerabilidad sistémica para el futuro.

La perspectiva del ciclo de vida es esencial: el capítulo enfatiza la importancia crítica de la primera infancia (0-5 años) para el desarrollo cognitivo y socioemocional posterior, sentando las bases para la productividad futura y la capacidad de adaptación laboral.

Bajo esa óptica, la baja cobertura y la fuerte estratificación socioeconómica en el acceso a servicios de cuidado y educación inicial en la región son identificadas como barreras tempranas a la igualdad de oportunidades y a la acumulación de capital humano, perpetuando ciclos de pobreza que recaen sobre la protección social.

El análisis de la educación primaria destaca el logro de la cobertura casi universal, pero señala déficits persistentes en aprendizaje básico (lectoescritura, matemática) y altas tasas de repitencia y sobreedad, especialmente en sectores vulnerables.

Esto merma la efectividad de la inversión educativa inicial.

La repitencia es criticada como un mecanismo ineficiente y predictor del abandono escolar, lo cual tiene costos sociales y fiscales a largo plazo (menor empleabilidad, mayor dependencia de transferencias).

El capítulo argumenta convincentemente que la escuela primaria debe ir más allá de la alfabetización básica, incorporando habilidades blandas y competencias del siglo XXI, preparando mejor a los individuos para mercados laborales cambiantes.

Respecto a la educación secundaria, se reconoce la expansión de la matrícula pero se señalan las bajas tasas de graduación, especialmente en sectores de bajos ingresos, como un cuello de botella fundamental para la movilidad social y la productividad.

La percepción de irrelevancia de los currículos secundarios tradicionales por parte de los jóvenes se identifica como una causa de deserción lo que llama a repensar los contenidos y métodos para conectarlos mejor con el mundo actual y futuro del trabajo.

Se resalta la debilidad de la educación técnica y vocacional de calidad en la región, en contraste con modelos exitosos en otras partes del mundo, circunstancia que limita las trayectorias laborales de muchos jóvenes y la productividad sectorial.

La falta de sistemas robustos de aprendizaje dual (combinación estudio-trabajo) se considera una oportunidad perdida para desarrollar habilidades relevantes para el mercado laboral.

El bajo énfasis en áreas CTIM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) y los pobres resultados en evaluaciones como PISA son síntomas preocupantes de la inadecuación del sistema educativo para una economía basada en el conocimiento.

El capítulo introduce una crítica necesaria al modelo educativo tradicional ("alumnos del siglo XXI, profesores del XX, currículos del XIX"), destacando la desconexión con las formas en que los "nativos digitales" aprenden y procesan información.

Se aboga por transitar de un modelo de transmisión pasiva de conocimientos fijos a uno centrado en desarrollar competencias transversales: aprender a aprender, resolver problemas, pensamiento crítico, creatividad, colaboración.

La personalización del aprendizaje, facilitada por la tecnología, se presenta como una vía para atender ritmos e intereses diversos, superando el modelo estandarizado de "producción masiva".

Se cuestiona el rol tradicional del docente como único poseedor del saber, proponiendo un rol de facilitador y guía en el acceso y evaluación crítica de la información, abundante en la era digital.

La crítica a la evaluación tradicional (memorística, sin recursos externos) y la propuesta de evaluaciones formativas, basadas en competencias y resolución de problemas en contextos reales, es fundamental para reorientar el proceso de aprendizaje.

El capítulo llama a integrar las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) de manera significativa en el proceso pedagógico, no sólo como herramientas accesorias, sino como parte del entorno de aprendizaje.

Se propone redefinir las fronteras entre educación formal e informal, reconociendo y

articulando los aprendizajes que ocurren en la familia, grupos de pares y otros entornos.

El concepto de "aprender haciendo" y el aprendizaje basado en proyectos se valoran como enfoques más alineados con las demandas del siglo XXI y la naturaleza interactiva de la tecnología.

La necesidad de transformar simultáneamente currículo, pedagogía, uso de TIC y la relación escuela-entorno es un llamado a una reforma educativa sistémica, no fragmentada.

Desde la protección social, esta reforma es vital: un capital humano mejor preparado se traduce en mayor empleabilidad, mejores salarios, mayor capacidad contributiva a la seguridad social y menor dependencia de ayudas estatales.

El capítulo vincula implícitamente la calidad educativa con la adaptabilidad de la fuerza laboral al cambio tecnológico y a una vida laboral potencialmente más larga en contextos de envejecimiento.

La formación continua y la reconversión laboral (reskilling/upskilling) de los adultos, aunque no es el foco principal del capítulo IX (se aborda más en el VIII), se desprende como una necesidad complementaria crucial, basada en las competencias adquiridas en la educación formal.

La inversión en capital humano de las mujeres, a través de la educación, es un factor clave para aumentar su participación laboral, lo cual, como se vio en capítulos previos, ayuda a mitigar el impacto del envejecimiento en la fuerza de trabajo.

La persistencia de brechas educativas por nivel socioeconómico o área geográfica representa una falla en la promesa de igualdad de oportunidades y limita el potencial de crecimiento inclusivo.

Un sistema educativo de calidad actúa como un mecanismo preventivo de protección social, reduciendo la probabilidad de caer en la pobreza o el desempleo a lo largo de la vida.

La transición demográfica, al reducir (eventualmente) la presión cuantitativa sobre el sistema educativo, ofrece una oportunidad histórica para enfocarse en la mejora cualitativa y la equidad.

Desaprovechar esta oportunidad educativa durante el bono demográfico tendría consecuencias negativas duraderas sobre la capacidad de la sociedad para sostener su sistema de bienestar en la fase de envejecimiento.

En síntesis, la publicación de Roffman y Apella argumenta de forma contundente que la acumulación de capital humano de calidad, a través de un sistema educativo modernizado y equitativo desde la primera infancia, no es solo un objetivo de desarrollo, sino una condición *sine qua non* para la viabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de la protección social en las sociedades latinoamericanas que envejecen.

CAPÍTULO V ESTUDIO PROFUNDIZADO DE UN CASO DE ÉXITO: LA REFORMA URUGUAYA

En este capítulo exploramos la reforma uruguaya de la Seguridad Social en el entendimiento de que todos los temas que hemos abordado en los capítulos anteriores encuentra un posible benchmark para la reforma previsional que se plantea en el Pacto de Mayo, tanto en el procedimiento que usaron para darle sustento político y técnico, como en el contenido final.

Reforma del Sistema de Seguridad Social en Uruguay (2015–2023)

La modificación del esquema uruguayo de seguridad social que culminó en el gobierno de Luis Lacalle Pou, y que quedó plasmada en la Ley N.º 20.130 del 2 de mayo de 2023⁴³, constituye una intervención de alcance estructural sobre el sistema previsional del país uruguayo.

Se trata, en términos de profundidad y de efectos proyectados en el tiempo, de la transformación más relevante que Uruguay introduce en materia jubilatoria desde el cambio de reglas de 1995, porque no solo ajusta parámetros (edad, años de aporte, forma de calcular el haber), sino que redefine la arquitectura del sistema al avanzar hacia un régimen común y más integrado para todos los subsistemas.

Este itinerario reformista no apareció de un día para el otro ni fue el resultado de una sola decisión política, sino que debe entenderse como un proceso prolongado de maduración institucional que insumió prácticamente una década.

Sus primeros esbozos pueden rastrearse en las convocatorias al diálogo social y a la revisión del sistema de protección social que el Poder Ejecutivo promovió durante el segundo gobierno de Tabaré Vázquez, cuando ya se advertía que el envejecimiento

⁴³ [Ley N° 20130](#)

demográfico, la heterogeneidad de regímenes y el peso creciente del gasto previsional iban a tensionar la sostenibilidad y la ambición o generosidad del modelo uruguayo en el mediano plazo.

Aquel ciclo de conversaciones dejó instalados ciertos consensos y, sobre todo, produjo insumos técnicos y políticos que la siguiente administración pudo retomar.

Con el cambio de signo de gobierno y la conformación de la coalición multicolor en 2020, esa agenda que había quedado en estado “inconcluso” se reactivó en clave más operativa a través de la creación de la Comisión de Expertos en Seguridad Social, que aportó el diagnóstico y las recomendaciones sobre las que luego trabajó el Poder Ejecutivo.

Desde ese momento, hubo que negociar dentro de la propia coalición, procesar las objeciones sindicales y de la oposición parlamentaria, introducir ajustes en Diputados y, finalmente, lograr que el Senado convalidara el texto acordado.

Todo ese trayecto político, técnico y legislativo culminó recién en 2023 con la aprobación y puesta en vigencia de la Ley N.º 20.130, que es el punto de llegada visible de un proceso que venía desplegándose silenciosamente desde mediados de la década anterior.

En este apartado se propone, por tanto, no solo describir la norma aprobada sino reconstruir ese recorrido de largas idas y vueltas, se presenta una cronología de los hechos que fueron preparando el terreno.

Se identifican los actores que impulsaron la reforma y aquellos que la cuestionaron, mostrando el juego de apoyos y resistencias que acompañó cada fase, se examina con detalle el contenido normativo de la ley, sus pilares, los cambios paramétricos, el régimen de transición y las medidas de equidad; se incorporan las principales evaluaciones económicas y actuariales que justificaron la intervención en términos de sostenibilidad,

cobertura y suficiencia; y, finalmente, se plantean algunas perspectivas sobre la etapa que sigue, en particular sobre el margen de ajustes futuros que podría abrir un nuevo ciclo de diálogo social para consolidar la reforma y atender los puntos que quedaron señalados por los actores sociales y por la propia evidencia técnica.

De este modo, el análisis busca ofrecer una visión integral que permita a organismos como ANSES leer la experiencia uruguaya no solamente como la sanción puntual de una nueva ley previsional, sino como el resultado de un proceso más largo de construcción de consensos mínimos, acumulación de evidencia técnica y adecuación institucional orientado a intervenir sobre un sistema de seguridad social que ya venía exhibiendo signos claros de estrés: envejecimiento acelerado de la población, creciente relación de dependencia, trayectorias laborales con lagunas de aportes y, en paralelo, una presión cada vez mayor sobre las cuentas públicas para sostener niveles elevados de gasto previsional.

Es decir, la reforma de 2023 no puede entenderse aislada de ese telón de fondo demográfico y fiscal, porque justamente se diseña para responder a él.

Desde esta perspectiva, la experiencia uruguaya puede leerse como un intento deliberado de ordenar un sistema que quería seguir siendo amplio e inclusivo, pero que, para seguir siéndolo, necesitaba introducir ajustes paramétricos y de arquitectura institucional.

Lo interesante para el análisis comparado es que la reforma procuró equilibrar tres objetivos que casi nunca se alinean de forma perfecta: en primer lugar, **preservar una cobertura elevada**, es decir, que las personas mayores sigan teniendo un acceso casi universal a una prestación y que quienes tuvieron carreras laborales incompletas no quedan totalmente excluidos.

En segundo término, **mantener un nivel de suficiencia razonable de los beneficios**, de modo que las jubilaciones y pensiones sigan cumpliendo su función de sustitución de ingresos y prevención de la pobreza en la vejez.

En tercer lugar (y aquí está la novedad más visible del caso uruguayo) **garantizar la sostenibilidad financiera del esquema**, lo que implica reconocer que sin cambios en la edad de retiro, en la convergencia de regímenes y en el fortalecimiento del pilar solidario, el sistema habría requerido crecientes transferencias desde rentas generales, tensionando la política fiscal y reduciendo el margen para otras políticas sociales.

Ese triple enfoque (cobertura, suficiencia y sostenibilidad) es especialmente relevante para la comparación regional y para la formulación de propuestas en el contexto argentino, porque muestra que es posible avanzar en reformas previsionales sin renunciar a la lógica de protección social, siempre que se hagan sobre una base técnica clara, con una narrativa pública que explique el por qué de los cambios y con dispositivos de transición que protejan a las cohortes más cercanas al retiro.

Antecedentes: Diálogo social (2015–2016)

El punto de partida se remonta al 18 de noviembre de 2015, cuando el presidente Tabaré Vázquez lanzó el foro participativo “Diálogo Social – Uruguay hacia el Futuro”.

En el segundo foro de este diálogo, realizado el 31 de marzo de 2016 y dedicado al sistema de protección social, Vázquez planteó la necesidad de una sociedad más igualitaria y bases conceptuales para el debate previsional.⁴⁴

En esta instancia, el entonces presidente articuló su visión sobre la necesidad de avanzar hacia una sociedad más igualitaria, con mejor distribución de la riqueza y que ofreciera

⁴⁴ <https://archivo.mides.gub.uy/60455/uruguay-hacia-el-futuro>

oportunidades para que las futuras generaciones se desarrollaran al máximo de su potencial.

Durante este foro, se identificaron tres ejes fundamentales para enmarcar el diálogo en materia de protección social: derechos y justicia social; salud y deporte; seguridad y convivencia ciudadana pacífica, democrática y participativa.

El presidente enfatizó que "el propósito es avanzar hacia un país que disfrute plenamente de sus derechos sociales, económicos y culturales", estableciendo las bases conceptuales que más tarde influirían en las discusiones sobre la reforma previsional.

El objetivo era dejar claro que "Para poder avanzar y llevar adelante reformas significativas es necesario contar con una sociedad cohesionada, que requiere del diálogo de cada uno de los actores que la componen. Por eso es necesario que nos preguntemos colectivamente, para participar activamente todos los uruguayos y todas las uruguayas en el diseño del país que soñamos hacia el futuro. (...) Es necesario proyectar entre todos, una visión de país que oriente nuestras expectativas y nos permita construir una nueva agenda y su estrategia para alcanzar los objetivos que nos tracemos. Implica seguir avanzando hacia una sociedad más igualitaria, con mayor y mejor redistribución de la riqueza, que ofrezca oportunidades para que las actuales y futuras generaciones puedan crecer desarrollando al máximo su potencial. El propósito es avanzar hacia un país donde su población disfrute plenamente de sus derechos sociales, civiles, culturales, económicos y políticos. Una población que también asuma su responsabilidad social, no es sólo reclamar los derechos, es también ejercer las responsabilidades.", enfatizando un proceso de trabajo orientado a consensos y no a una negociación política tradicional.

Sin embargo y a pesar de las altas expectativas, este diálogo social no logró consensos concretos sobre la reforma previsional en ese momento, las tensiones político-ideológicas entre participantes frenaron avances sustantivos.

Quedó pendiente abordar la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social, ya entonces preocupante debido al acelerado envejecimiento poblacional de Uruguay.

El gobierno de Vázquez dejó planteada la necesidad de una reforma, pero sin concretarla en su mandato.

La Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) – Diagnóstico y Recomendaciones (2020–2022)

Con la llegada al poder de la coalición multicolor liderada por Luis Lacalle Pou en marzo de 2020, se reactivó la agenda de reforma.

La Ley de Urgente Consideración N° 19.889⁴⁵, aprobada en julio de 2020, creó la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

La CESS, presidida por el abogado Rodolfo Saldain, estuvo integrada por 15 miembros de reconocida idoneidad en temas previsionales⁴⁶ (representantes del gobierno, trabajadores, empresarios y jubilados).

⁴⁵ [Ley N° 19.889 de fecha 09/07/2020 - Ley de Urgente Consideración | URSEC](#)

⁴⁶ La CESS fue presidida por Rodolfo Saldain (ex BPS y coautor de las reformas de 1995 y 1997) e integrada por representantes del Poder Ejecutivo (Daniel García Zeballos, Gustavo Michelin, Hernán Bonilla), por técnicos propuestos por los partidos (Natalia Aranco, Álvaro Forteza, Alberto Lacassy, José Luis Baumgartner, Ernesto Murro, Jimena Pardo, Renán Rodríguez, Ana Inés Zerbino) y por los actores sociales: Hugo Bai (PIT-CNT), María Elvira Domínguez (empresarios) y Gabriel Regalado (ONAJPU). https://cess.gub.uy/es/noticias/gobierno_garantizara

Si bien la comisión funcionó mediante un amplio diálogo técnico (más de 50 reuniones con actores sociales y expertos nacionales e internacionales⁴⁷), sus conclusiones no tuvieron apoyo unánime de todos sus integrantes.

La CESS no se encerró sobre sí misma ya que organizó y participó en una batería de seminarios con el BID, el Banco Mundial, la OCDE, la OIT y hasta con la Agencia Sueca de Pensiones, justamente para ver de primera mano cómo habían resuelto otros países la ecuación envejecimiento–sostenibilidad–equidad, ambición y generosidad del sistema.

Ahí aparecieron varias ideas que después se verían reflejadas en el documento final, es decir, la necesidad de unificar o armonizar regímenes para ganar en equidad y eficiencia; la conveniencia de elevar gradualmente la edad de retiro porque Uruguay tenía una edad muy baja en comparación internacional; la importancia de institucionalizar un pilar cero o suplemento solidario que garantizara un ingreso básico en la vejez; y la recomendación de crear una gobernanza previsional más unificada (una superintendencia o consejo) que supervisara todo el sistema.

Varios expertos internacionales, como Ignacio Apella (BM), Guillermo Alves (CAF), Guillermo Montt (OIT) o Carmelo Mesa-Lago, señalaron exactamente esas direcciones, y la CESS tomó nota de todas.

Informe Diagnóstico (abril 2021):

47 <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/noticias/lacalle-pou-llamo-votar-plebiscito-porque-compromete-jubilaciones-jovenes#:~:text=El%20mandatario%20detall%C3%B3%20que%20el,en%20el%20di%C3%A1logo%20social%E2%80%9D%2C%20manifest%C3%B3>

El 24 de marzo de 2021 la CESS aprobó su Informe de Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo.⁴⁸

Ese diagnóstico fue clave porque dejó plasmado por escrito lo que todos sabían pero nadie había puesto en un documento público, que Uruguay tenía un sistema muy valorado por su cobertura y por la bajísima pobreza en la vejez, pero que al mismo tiempo estaba cada vez más presionado por el envejecimiento poblacional y por la existencia de regímenes con reglas distintas y más favorables que el régimen general.

Y, sobre todo, que el gasto previsional ya estaba en niveles altos (más de 11% del PIB) y creciendo, de modo que el financiamiento con rentas generales no podía seguir aumentando indefinidamente.

Ese diagnóstico, aprobado por la comisión en pleno, es el que habilita políticamente a pasar a la fase más sensible: proponer cambios concretos.

Este documento técnico, a su vez, identificó desafíos críticos del sistema:

(a) Fragmentación en múltiples regímenes con reglas dispares (BPS y AFAP; cajas paraestatales Bancaria, Notarial, Profesional; retiros militar y policial), lo que generaba inequidades entre trabajadores.

(b) Envejecimiento demográfico acelerado, con proyecciones de empeoramiento en la relación activos/pasivos en las próximas décadas.

48

(c) Sostenibilidad fiscal comprometida: el gasto público en pensiones rondaba el 11% del PIB (uno de los más altos de América Latina) y requería fuertes transferencias del Tesoro para cubrir los déficits del sistema.

(d) Cobertura y densidad de aportes: aunque cerca del 90% de los mayores recibían alguna pasividad, la densidad promedio de cotizaciones durante la vida laboral era sólo del 57%, impidiendo acceder a jubilaciones completas a muchos trabajadores.

Informe de Recomendaciones (noviembre 2021)⁴⁹:

Basada en ese diagnóstico, la fase de recomendaciones se abre formalmente cuando, el 5 de octubre de 2021, nueve de los quince integrantes de la CESS presentan un Documento de Trabajo que debía servir de insumo directo para el Informe de Recomendaciones que la comisión tenía que elevar al Poder Ejecutivo y a la Asamblea General antes del 31 de octubre.

Ese es el momento en que el proceso pasa de lo descriptivo a lo prescriptivo.

Y es muy relevante que ese documento lo presentaran nueve miembros, porque la propia comisión aclaró que se trataba de un aporte técnico preliminar, consensuado por ellos, que no representaba necesariamente la posición final de todos los partidos ni del gobierno, y que estaba “abierto” a incorporaciones, cambios o supresiones.

Es decir: la comisión cuidó que el pasaje al plano de las recomendaciones no rompiera el clima de diálogo ni desbordara su mandato legal.

Principales recomendaciones:

⁴⁹ https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe_Recomendaciones.pdf

La Comisión de Expertos en Seguridad Social partió de una constatación general: la estructura demográfica uruguaya cambió de manera irreversible y el país ya no es el de la reforma de 1995.

Sobre esa base, la comisión propuso que la reforma no se pensara como un ajuste aislado, sino como un rediseño integral que ordenara el conjunto de regímenes, hiciera más transparente la forma de calcular los beneficios y, sobre todo, distribuyera de manera más pareja el esfuerzo entre generaciones presentes y futuras.

Para eso, el primer gran bloque de recomendaciones fue avanzar hacia un régimen previsional uniforme o igualitario: la CESS dijo con claridad que todos los nuevos trabajadores que ingresen al mercado de trabajo, sin importar si se desempeñan en el sector privado, en una actividad paraestatal o en áreas del Estado con caja propia, deben incorporarse a un mismo esquema básico de seguridad social.

La idea es que el punto de partida sea el mismo para todos y que las ventajas o particularidades de cada sector no se construyan sobre reglas jubilatorias más favorables que las del régimen general, porque eso es lo que generó a lo largo del tiempo inequidades intergeneracionales.

El segundo núcleo de recomendaciones se refiere a los llamados cambios paramétricos.

La comisión sostuvo que si el problema es común (pocas personas activas, muchas personas mayores y un gasto previsional en ascenso) entonces las soluciones también deben ser comunes.

Por eso propuso que las nuevas reglas sobre edad mínima de retiro, años de servicios requeridos, reconocimiento de cuidados en la carrera previsional y fórmula de cálculo del haber se apliquen a todos los regímenes, cualquiera sea la entidad que los administre.

En concreto, recomendó extender la vida laboral mediante dos instrumentos combinados: por un lado, subir la edad mínima de jubilación en todos los regímenes a razón de un año por cohorte hasta alcanzar los 65 años, partiendo de una generación determinada (la comisión evaluó dos escenarios: iniciar con los nacidos en 1967 o con los nacidos en 1971, de modo que el tope de 65 años se alcanzara para quienes nacieron en 1971 o en 1975, según el caso); por el otro, introducir estímulos en la fórmula de cálculo para que quien se quede más tiempo trabajando vea efectivamente recompensado ese esfuerzo.

El inicio en una u otra cohorte, aclaró la CESS, no es un detalle técnico menor, porque determina cuán rápido se puede contener y luego revertir la trayectoria ascendente del gasto público en pensiones y, en consecuencia, cuán fuerte será la exigencia de financiamiento sobre las cuentas fiscales.

A la par de la edad, la comisión puso el foco en el salario de referencia.

Observó que, en la normativa vigente, las jubilaciones del pilar 1 podían calcularse sobre el último sueldo, o sobre el promedio de los últimos 3, 5 o 10 años, o incluso sobre los 20 o 30 mejores años según la caja de que se tratara, y que esa diversidad de bases de cálculo era otra fuente de desigualdad.

Para corregirlo, recomendó que, una vez vigentes las nuevas reglas, todos los regímenes determinen el salario básico jubilatorio sobre la base de los 300 mejores meses de aportación (es decir, 25 años), actualizados por el Índice Medio de Salarios.

A partir de ese salario de referencia unificado, la comisión también propuso unificar la forma de ir generando el derecho: en vez de que cada régimen tenga su propia escala se sugiere que los derechos adquiridos desde la entrada en vigencia de la reforma se calculen con una tasa de adquisición igual para todos por cada año de aportación, y se ofrece un rango técnico razonable de entre 1,1% y 1,35% anual.

Un componente que la CESS consideró indispensable fue el de la protección de quienes tuvieron carreras laborales fragmentadas o de bajos salarios.

Por eso recomendó incorporar explícitamente en la arquitectura del sistema un procedimiento de ingreso mínimo garantizado, financiado con recursos fiscales, que complemente las jubilaciones y pensiones más bajas.

Este complemento sería variable, de modo que quienes se jubilen con prestaciones reducidas por haber tenido historias laborales más discontinuas o remuneraciones más bajas reciban un mayor aporte financiado por la sociedad en su conjunto, mientras que quienes alcancen buenas prestaciones por aportes suficientes no requieran o requieran menos de ese apoyo.

Como la realidad previsional no puede cambiar de un día para el otro sin afectar derechos en curso, la CESS dedicó un tramo importante de sus recomendaciones a la transición.

Propuso aplicar el criterio de proporcionalidad, los años ya aportados bajo el régimen viejo se reconocen con las reglas vigentes hasta la entrada en vigor de la nueva ley, y los años que se aporten después se reconocen con las nuevas reglas.

Para que esto sea aplicable y no genere perjuicios abruptos, sugirió trabajar con un rango de entre 5 y 10 años para el inicio de la aplicación plena, lo que en la práctica significa una transición lenta y administrable.

Sobre esa misma lógica de convergencia gradual, recomendó que los regímenes especiales (militares, policiales, profesionales, bancarios, notariales) fueran acercándose progresivamente al régimen general mediante prorratio, de forma tal que, pasado el período de transición, todos los uruguayos estuvieran jubilándose bajo un diseño basado en el principio de igualdad.

La comisión igualmente reconoció que hay actividades de naturaleza especialmente penosa o riesgosa en las que pueden mantenerse bonificaciones de servicios o tratamientos diferenciales, pero dejó claro que deben estar muy bien fundamentados, ser proporcionales y contar con su correspondiente fuente de financiamiento.

En materia de prestaciones derivadas, la comisión propuso actualizar las pensiones de sobrevivencia (viudez) para que los umbrales de edad de los beneficiarios queden alineados con la nueva edad jubilatoria, revisar las condiciones de acceso cuando hay ingresos propios y extender el plazo de percepción de los hijos que estudian.

También sostuvo que, dado el peso creciente del ingreso salarial femenino en los hogares, deben atenuarse las diferencias por sexo en el acceso a estas prestaciones.

Y, pensando en el envejecimiento activo, recomendó habilitar formas más flexibles de compatibilizar trabajo y jubilación, ya sea a través de retiros parciales o de la posibilidad de cobrar la pasividad y seguir trabajando, de manera que las personas puedan aprovechar vidas más largas sin que el sistema las penalice.

El documento de recomendaciones no se olvidó del pilar de ahorro individual.

Señaló que había margen para mejorar la eficiencia en la administración de los fondos: bajar o contener comisiones mediante rediseños procompetitivos, ampliar las opciones de inversión para obtener mejores rentabilidades y revisar la etapa de desacumulación (rentas vitalicias) para dar mejor tratamiento al riesgo de longevidad y a los casos con servicios bonificados.

Y agregó algo que quienes tienen capacidad de ahorro previsional complementario deberían contar con múltiples canales para hacerlo, pero con reglas de liquidez razonables para contingencias como enfermedad o desempleo cercano a la edad de retiro.

Finalmente, la CESS cerró con dos advertencias de orden institucional.

La primera: si se quiere un sistema realmente integrado, hace falta una superintendencia o unidad reguladora única que supervise todo el entramado previsional con independencia y con criterios homogéneos, porque hoy la supervisión está dispersa.

La segunda: los efectos de la reforma no se verán de inmediato; en la administración actual serán nulos y en la siguiente apenas perceptibles, porque la transición respeta derechos adquiridos.

Justamente por eso la reforma se justifica en términos de sostenibilidad intergeneracional: se busca contener y, más adelante, revertir la tendencia al alza del gasto previsional para no seguir trasladando exigencias de financiamiento a las generaciones jóvenes.

Estas recomendaciones formalizaron el camino técnico para la reforma y sirvieron de insumo al Poder Ejecutivo.

A su vez, la comisión dejó claro que sus recomendaciones no estaban saliendo de una mesa chica, sino del procesamiento de: el diagnóstico aprobado en marzo; el trabajo de ocho grupos temáticos que la comisión había creado para profundizar en aspectos específicos (cajas, género, pilar cero, AFAP, etc.); las propuestas que múltiples actores le habían hecho llegar a la presidencia de la CESS; y los insumos de las reuniones con organismos internacionales.

La CESS no tenía mandato para legislar, sino para hacer técnicamente “legislable” la reforma.

Por eso el documento de recomendaciones admite que algunos de sus puntos pueden ser modificados en el ámbito político, pero aun así establece el esqueleto que luego tomó

el Poder Ejecutivo: edad de retiro más alta y gradual; convergencia de regímenes; pilar solidario reforzado; más participación del ahorro individual; y mecanismos de gobernanza y comunicación para que la población entienda el alcance de la reforma.

Recepción de los informes:

Los documentos de la CESS tuvieron evaluaciones mixtas.

Organismos internacionales elogiaron la solidez técnica: el Banco Mundial, a través del economista Ignacio Apella, y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), mediante Guillermo Alves, destacaron la transparencia y rigor del diagnóstico.⁵⁰

En efecto, Alves (CAF) señaló que el informe aportó “mucha transparencia e información en las heterogeneidades... dentro del sistema”.

Por otro lado, sectores sindicales y figuras de la oposición de izquierda cuestionaron la metodología y alertaron que las recomendaciones priorizaban la sostenibilidad fiscal sobre la suficiencia de las prestaciones.⁵¹

En diciembre de 2020, la línea crítica dentro de la CESS⁵², encabezada por la delegación del Frente Amplio y acompañada en varios puntos por actores sociales, sostuvo que el borrador de diagnóstico y las recomendaciones ponían el acento casi exclusivamente en la sostenibilidad fiscal y en la contención del gasto previsional, dejando en un segundo plano la función protectora y redistributiva histórica de la seguridad social uruguaya.

⁵⁰ [CAF analizó el diagnóstico sobre reforma previsional presentado por la Comisión de Expertos en Seguridad Social](#)

⁵¹ <https://ladiaria.com.uy/articulo/2021/3/diagnostico-sobre-seguridad-social-se-aprobo-solo-con-votos-de-la-coalicion-y-los-empresarios/>

⁵² <https://www.frenteamplio.uy/wp-content/uploads/posicion-informe-de-diagnostico-cess-delegacion-fa.pdf>

Señalaron que, aunque el texto reconocía que Uruguay tiene buenos niveles de protección en la vejez, no incorporaba de manera suficiente todo el andamiaje de políticas construidas en los 15 años previos (cuidados, ampliación de cobertura contributiva y no contributiva, mejoras para colectivos vulnerables) y que, por lo tanto, la conclusión de que el país “carece de un programa universal e integral” era incompleta.

Para esta corriente, la reforma debía apoyarse más explícitamente en los estándares de la OIT (Recomendación 202, Convenios 102 y 128) y en la CEPAL, que promueven pisos universales y esquemas de solidaridad ampliada, no solo focalización.

Además, marcaron que el tratamiento de las pensiones de sobrevivencia y, en general, de la dimensión de género no estaba contextualizado en la realidad uruguaya, donde las mujeres siguen cargando con mayor trabajo no remunerado, y que por eso no correspondía trasladar sin más los criterios de los países de la OCDE.

Finalmente, discreparon con la forma en que se comparaba el gasto previsional uruguayo con el de países europeos de alta protección, porque allí hay una porción relevante de gasto privado o de políticas complementarias que el informe no consideraba, lo que llevaba a sobredimensionar la “excepcionalidad” del gasto uruguayo.

Debate Parlamentario y Proceso Legislativo (2022–2023)

Presentación del proyecto de ley (octubre 2022): El 21 de octubre de 2022, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento el proyecto de ley de reforma de la seguridad social.⁵³

La iniciativa (redactada principalmente por Rodolfo Saldain y el equipo interinstitucional conformado tras las recomendaciones de la CESS), recogía las líneas centrales

⁵³ https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2022/proyectos/10/cons_min_661_mensaje.pdf

sugeridas por la comisión, incorporando ajustes negociados dentro de la coalición de gobierno.

El proyecto proponía la creación de un **Sistema Previsional Común (SPC)** basado en cuatro pilares: (1) reparto intergeneracional (administrado por BPS), (2) capitalización individual obligatoria (AFAP), (3) pilar solidario no contributivo (suplemento solidario financiado con impuestos) y (4) pilar de ahorro voluntario. La innovación principal era **extender el sistema mixto (reparto + capitalización) a todos los trabajadores**, eliminando el régimen exclusivo de BPS para salarios bajos (hasta entonces quienes ganaban por debajo de cierto umbral cotizaban solo a BPS). Además, el proyecto definía un régimen de transición para converger los distintos subsistemas al SPC en forma gradual.

Aprobación inicial en el Senado (diciembre 2022): El Senado, donde el proyecto ingresó con el número de carpeta 818/2022⁵⁴, debatió intensamente la iniciativa.

En sesión del aquel diciembre de 2022, la cámara **aprobó en general** la reforma por 18 votos en 30⁵⁵, contando exclusivamente con los votos de la coalición multicolor y el rechazo del Frente Amplio y el PIT-CNT.⁵⁶

Durante el debate, el oficialismo argumentó que la reforma era imprescindible para **garantizar la sostenibilidad de largo plazo**, mientras la oposición calificó las medidas de **regresivas**, sosteniendo que afectarían principalmente a trabajadores de menores ingresos.

⁵⁴ [Ficha Asunto | Parlamento UY](#)

⁵⁵ <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Senado-aprobo-en-general-la-reforma-de-la-seguridad-social-y-el-miercoles-trata-articulado-uc841617>

⁵⁶ <https://www.ambito.com/uruguay/la-reforma-la-seguridad-social-fue-aprobada-el-senado-n5616086>

Cabe señalar que dentro de la propia coalición hubo tensiones: el partido Cabildo Abierto, condicionó su apoyo a introducir modificaciones en pensiones de viudez, invalidez severa y la fórmula de cálculo jubilatorio, entre otros puntos.⁵⁷

Estas negociaciones se dieron entre diciembre y los primeros meses de 2023.

Trámite en la Cámara de Representantes (abril 2023)⁵⁸: En Diputados (Carpeta 3286/2023)⁵⁹, el proyecto fue estudiado por una comisión especial denominada “Comisión de Sistema Previsional Común”.

La comisión emitió su **dictamen** en abril de 2023, incorporando cambios significativos al texto original para lograr consensos internos en la coalición.

Por ejemplo, se redujo de 25 a **20 años el período de cálculo de los mejores salarios** para el sueldo básico jubilatorio, y se ajustaron disposiciones sobre pensiones por viudez e invalidez, así como requisitos de residencia para determinados beneficios.

Estas enmiendas respondieron en gran medida a planteos del Cabildo Abierto y el Partido Colorado.

El 25 de abril de 2023, en medio de una masiva movilización del PIT-CNT y un paro general en rechazo a la reforma, la Cámara de Representantes aprobó el proyecto con las modificaciones introducidas.

⁵⁷ <https://mediospublicos.uy/cabildo-abierto-espera-introducir-mas-ajustes-al-proyecto-de-reforma-previsional/>

⁵⁸ <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/04/25/los-diputados-uruguayos-aprobaron-el-proyecto-de-reforma-jubilatoria-en-que-consiste-y-los-pasos-a-seguir/>

⁵⁹ [Parlamento UY](#)

La votación fue igualmente dividida según líneas de partido: el oficialismo en bloque a favor y el Frente Amplio en contra⁶⁰.

Ratificación final y promulgación de la Ley N° 20.130⁶¹: Tras la aprobación en Diputados, el proyecto regresó al Senado, que el 27 de abril de 2023 avaló las modificaciones con 17 votos afirmativos, completando así la sanción parlamentaria⁶².

El Poder Ejecutivo promulgó la Ley N° 20.130 el 2 de mayo de 2023, creando formalmente el nuevo Sistema Previsional Común.

La ley entró en vigencia el 1° de agosto de 2023, luego de un plazo de preparación reglamentaria.⁶³

Contenido de la Reforma: Ley N° 20.130 (2023)

La Ley 20.130 introdujo un **nuevo régimen previsional** con cambios paramétricos y estructurales. A continuación se resumen los aspectos centrales del sistema anterior versus el reformado, para ilustrar los principales cambios:

Parámetro	Reforma Ley 20.130/2023 (Sistema Previsional Común)
-----------	---

⁶⁰ <https://www.ambito.com/uruguay/se-aprobo-la-reforma-la-seguridad-social-la-comision-especial-diputados-n5703470>

⁶¹ [Ley N° 20130](#)

⁶² <https://cabildoabierto.uy/senado-de-la-republica-aprobo-proyecto-de-ley-de-reforma-de-la-seguridad-social/>

⁶³ <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/exposicion-motivos-rc-2022/7-reforma-seguridad-social/75-entrada>

Edad mínima de jubilación	65 años (para nacidos desde 1977), con transición gradual: nacidos en 1973 requieren 61 años; 1974: 62 años; 1975: 63; 1976: 64; ≥ 1977 : 65 años. Se mantiene el requisito estándar de 30 años de servicios. Se prevé además una actualización automática futura según aumente la esperanza de vida.
Años de aportes requeridos	30 años de servicios se mantienen para causal ordinaria. Nuevas flexibilidades: combinación edad/servicios: p. ej., es posible jubilarse a 66 años con 27 años de aporte; 67 años con 24; ... hasta 70 años con 15 años de servicio. A la inversa, larga carrera: con 38 años de aportes se permite retiro a 63 años; con 35 años aportados, a 64 años.
Cálculo del salario básico jubilatorio (SBJ)	Regla uniforme: el SBJ se calculará con el promedio de los 20 mejores años de remuneración para todos los trabajadores. Excepción: Caja Notarial mantiene cálculo con los 30 mejores años. Esto elimina la opción de 10 años recientes y unifica criterios entre subsistemas, mejorando equidad intra e intergeneracional.
Compatibilidad trabajo-jubilación	Permite trabajar a todos los jubilados sin perder la pensión. Desde agosto de 2023, cualquier persona jubilada puede tener empleo formal (envejecimiento activo). Deberá aportar 15% de su salario a la seguridad social, destinado íntegramente a una cuenta individual (AFAP) especial. Los años trabajados post-jubilación suman para cálculo si luego se jubila totalmente (aunque no incrementan el suplemento solidario).

Pilar solidario y mínimas	Se crea el Suplemento Solidario (Pilar 0) para evitar pobreza en la vejez. Es un complemento fiscal que garantiza un ingreso mínimo. Cubre a todos los jubilados del SPC con ingresos previsionales bajos, independientemente de su caja de origen. Además, la reforma universaliza la pensión vejez no contributiva (ampliando cobertura) e introduce reconocimientos para trayectorias laborales cortas (1 a 14 años de aporte) mediante prestaciones proporcionales.
---	--

64

Estructura general del nuevo sistema: La Ley 20.130 consagra un Sistema Previsional Común (SPC) de cuatro pilares integrados:

- **Pilar 0 – No contributivo (solidario):** Incluye el Suplemento Solidario y pensiones no contributivas, financiadas con recursos fiscales. Su objetivo es garantizar un ingreso mínimo a todos los adultos mayores, erradicando la pobreza en la vejez.
- **Pilar 1 – Reparto intergeneracional (solidaridad):** Prestaciones financiadas con aportes actuales de trabajadores y empleadores, administradas por BPS (y Cajas estatales). Se mantiene la tasa de aporte obligatorio total en 15% (personal) + aportes patronales sin cambios.
- **Pilar 2 – Capitalización individual obligatoria:** Aportes a cuentas personales en AFAP por parte de todos los trabajadores (se vuelve universal). Antes de la reforma, solo cotizaban a AFAP obligatoriamente los salarios medios y altos; la reforma obliga incluso a los de ingresos bajos a dividir su 15% entre BPS y AFAP

⁶⁴ Elaboración propia en base a información oficial: [7.4 Aspectos a destacar del nuevo régimen \(Ley N° 20.130\) | MEF](#)

(10% BPS + 5% AFAP hasta cierto tope salarial). Esto extiende el sistema mixto a toda la fuerza laboral, buscando mejorar la equidad intergeneracional y la futura tasa de reemplazo.

- Pilar 3 – Ahorro voluntario complementario: Mecanismos voluntarios (AFAP voluntarias, planes de pensión privados, etc.) para quienes deseen contribuir más allá de lo obligatorio, incentivados fiscalmente. La ley prevé que quienes ganen por encima de cierto nivel puedan destinar voluntariamente aportes adicionales a ahorro previsional individual.

Otras disposiciones destacadas: La reforma aborda también consideraciones de género y discapacidad.

Por ejemplo, mantiene y amplía el cómputo ficto de años por cuidado de hijos o familiares dependientes (1 año por hijo, hasta 3 años máximo, con mejoras para madres con discapacidad).

Asimismo, se ajustó la **jubilación por incapacidad total**, otorgando años de servicio fictos hasta la edad de retiro normal (65) a quienes se incapaciten tempranamente, y se mejoraron las pensiones de sobrevivencia (viudez) con criterios más equitativos.

El régimen de transición establecido es extenso (década 2023–2033): quienes configuren causal de jubilación antes del 31/12/2032 se registrarán por las reglas anteriores en su totalidad, evitando así perjuicios súbitos a personas cercanas al retiro.

Para colectivos específicos (trabajadores de la construcción, rurales en tareas penosas, etc.), se conservaron edades especiales (60 años) bajo reglamentación del Poder Ejecutivo.

Los policías, militares y cajas profesionales también transitarán gradualmente al nuevo régimen mediante leyes y estatutos específicos de armonización.

-Actores Clave: apoyos y oposiciones

La reforma previsional suscitó un intenso debate nacional, involucrando a líderes políticos, técnicos y organizaciones sociales con posturas encontradas.

Impulsores y defensores de la reforma:

Luis Lacalle Pou (Presidente de la República): Fue el principal promotor político de la reforma, cumpliendo su promesa de campaña de 2019 de “arreglar” el sistema jubilatorio.

Lacalle Pou incluyó la reforma en el programa de gobierno (Compromiso por el País) y en la Ley de Urgente Consideración 2020 como mandato para crear la CESS.

Defendió públicamente la ley calificándola de “necesaria, sostenible y justa”, subrayando que sin cambios el sistema se volvería insostenible financieramente.

En un mensaje tras la aprobación parlamentaria, el presidente señaló que “veces cuesta imaginar el futuro, pero los números que hoy tenemos claramente indican que cada vez más los impuestos de los uruguayos se usan, se necesitan, para de alguna manera solventar el sistema jubilatorio. No alcanza con los aportes directamente involucrados a la seguridad social para sostener ese sistema”, aludiendo al creciente déficit que debía ser cubierto por Rentas Generales.⁶⁵

También afirmó con tranquilidad: “hay reforma y, si hay reforma, hay futuro”, enfatizando que la medida garantizará el pago de jubilaciones a las próximas generaciones.

⁶⁵ [Las palabras de Lacalle Pou tras la aprobación de la reforma jubilatoria - EL PAÍS Uruguay](#)

Durante 2024, Lacalle Pou lideró la campaña contra el plebiscito derogatorio convocado por el PIT-CNT, advirtiendo que anular la ley sería “peligroso y dañino” para la confianza en el país y comprometería las jubilaciones de los jóvenes.⁶⁶

Pablo Mieres (Ministro de Trabajo y Seguridad Social, líder del Partido Independiente): Tuvo un rol técnico-político crucial en la elaboración y defensa de la reforma.

En comunicados de prensa y comparecencias, aseguró que la reforma introduciría mayor equidad sin reducir beneficios: “los haberes jubilatorios de las personas alcanzadas por la reforma no serán inferiores a los actuales” y probablemente “el 50% de las pasividades más sumergidas... serán más elevadas”.⁶⁷

Esta afirmación se basó en proyecciones oficiales: efectivamente, Mieres destacó que la mitad de los jubilados de menores ingresos obtendrían mejores jubilaciones con el nuevo régimen, y la otra mitad mantendría un nivel igual o mayor al vigente.

También subrayó como logro la compatibilidad trabajo-jubilación, que permitiría a muchos mayores de 60 seguir activos y mejorar sus ingresos.

Mieres fustigó a la oposición por no presentar una alternativa: “no han presentado ni una sola hoja diciendo qué harían ellos”, dijo en referencia a Frente Amplio y PIT-CNT, insistiendo en que la responsabilidad del gobierno era actuar antes de que el ajuste futuro fuese más drástico.

⁶⁶ [Lacalle Pou llamó a no votar plebiscito porque compromete jubilaciones de jóvenes y atenta contra confianza en Uruguay | MEF](#)

⁶⁷ [El 50 % de los jubilados de menores ingresos con el nuevo régimen van a tener mejores jubilaciones, sostuvo Mieres – M24](#)

Rodolfo Saldain (Presidente de la CESS y arquitecto técnico de la reforma): Saldain aportó la fundamentación experta.

Con larga trayectoria en seguridad social gozó de respeto técnico.

Defendió con firmeza el aumento de la edad de retiro, calificándolo de “inexorable” ante la realidad demográfica.

En una entrevista señaló que Uruguay debía elevar la edad jubilatoria gradualmente porque la expectativa de vida aumentó, y que mantener cobertura y suficiencia exigía esa medida⁶⁸.

En 2024, Saldain publicó el libro “Plebiscito constitucional de la seguridad social: un análisis crítico”, donde rebatió punto por punto la propuesta sindical de reforma constitucional, defendiendo la ley 20.130.

Equipo económico del gobierno: Isaac Alfie, director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, respaldó la reforma con proyecciones fiscales.

Alfie sostuvo que varias críticas vertidas eran “una fantasía” sin sustento.⁶⁹

Rechazó el alarmismo de que la mayoría cobraría menos: según cálculos del BPS presentados al Parlamento, el 50% de los futuros jubilados tendrían haberes superiores a los actuales (por jubilarse más tarde con más años y ahorro) y alrededor de 30% quedarían similares, con solo algunos casos puntuales de leves reducciones.

⁶⁸ [Uruguay: Rodolfo Saldain, presidente de la Comisión de Expertos en Seguridad Social, señala que es inexorable subir la edad de jubilación en la nueva reforma - FIAP](#)

⁶⁹ [Algunas críticas a la reforma de la seguridad social son fantasía, aseguró Isaac Alfie](#)

Alfie enfatizó que **sin reforma el gasto previsional se tornaría inmanejable**, mientras que con la ley se estabilizaría en torno al nivel actual en las próximas décadas.

Señaló que ya en el presente “la mitad (del presupuesto previsional) son impuestos generales que pagan todos” debido al déficit, y que ese desequilibrio sólo se agravaría con el envejecimiento.

El Ministerio de Economía, por su parte, incluyó en la exposición de motivos proyecciones mostrando que la reforma desaceleraría el crecimiento del gasto jubilatorio sobre PIB, ganando sostenibilidad a mediano y largo plazo.

Otras figuras de la coalición, como el senador/presidenciable Álvaro Delgado (Partido Nacional), Andrés Ojeda (Partido Colorado) y Guido Manini Ríos (Cabildo Abierto), si bien con matices, terminaron apoyando en bloque la reforma.

Los cuatro partidos de gobierno incluso firmaron un documento conjunto durante la campaña de 2024 oponiéndose al plebiscito del PIT-CNT, evidenciando unidad en defensa de la ley aprobada.

Críticos y opositores de la reforma:

Frente Amplio (principal fuerza opositora): Desde el inicio, el Frente Amplio (FA) adoptó una oposición frontal a la reforma, votando en contra en todas las instancias legislativas.

Sus dirigentes argumentaron que la ley era estructuralmente regresiva: elevar la edad y endurecer requisitos perjudicaría en especial a trabajadores manuales de menores ingresos y con carreras laborales intermitentes.⁷⁰

⁷⁰ <https://www.frenteamplio.uy/la-reforma-de-jubilaciones-y-pensiones-del-gobierno-te-perjudica/>

El Frente Amplio afirmaba que el Poder Ejecutivo parte de la idea de que la seguridad social es “un gasto que hay que bajar” y que, por eso, en lugar de buscar nuevas fuentes de financiamiento, traslada todo el costo a quienes trabajan.

Sostiene que, con las nuevas reglas, la enorme mayoría de las personas va a tener que trabajar más años para jubilarse y, aún así, va a cobrar menos, porque la reforma alarga el período para calcular el sueldo básico (25 años), baja la tasa con la que se adquieren derechos y recorta mejoras que hoy paga el BPS a quienes se afiliaron a AFAP.

Subraya además que el aumento de edad pega peor en los sectores de ingresos medios y bajos, en las mujeres y en quienes tienen carreras laborales intermitentes, porque son los que más dificultades ya tienen para llegar con 30 años de aportes; en lugar de facilitarles el acceso, la reforma “genera trabas”.

Critica también que se generalice la obligatoriedad de AFAP para todos los salarios y todas las cajas, que se apliquen de inmediato recortes en pensiones de viudez e invalidez, y que no se resuelva el costo de la Caja Militar.

El entonces candidato frenteamplista Yamandú Orsi (y ahora presidente de Uruguay) sostuvo tras el plebiscito que el 38,81% de votos obtenidos por el Sí fue una “señal” de que el sistema previsional debe ser revisado mediante un amplio diálogo social en el nuevo gobierno.⁷¹

Orsi afirmó que el mensaje de una parte importante de la ciudadanía no podía ser ignorado y que, si ganaba el FA (como ocurrió), convocarían a una discusión para introducir cambios que mejoren la cobertura y progresividad del sistema sin comprometer

⁷¹ [Luego del fracaso de la reforma sobre seguridad social que impulsaba el PIT CNT, ¿cómo sigue la discusión de este tema? - Radiomundo En Perspectiva](#)

la

sostenibilidad.

PIT-CNT (central sindical): La central sindical, encabezada por Marcelo Abdala, fue el núcleo más combativo contra la reforma.

Organizó manifestaciones masivas, paros generales (el 25 de abril 2023 paralizó el país durante la votación en Diputados)⁷² y una campaña de recolección de firmas para un plebiscito constitucional.⁷³

El PIT-CNT calificó la reforma como “socialmente ineficiente” y contraria a los trabajadores.

Sus volantes y oradores denunciaban que la ley obligaría a la gente a “reventarse el lomo hasta los 65” y solo beneficiaría a “una minoría privilegiada” (en alusión a AFAP y sectores de altos ingresos). Consignas como “es contra la gente” se oyeron en actos sindicales.

La central impulsó un plebiscito para inscribir en la Constitución la anulación de puntos medulares de la ley (edad 65, obligatoriedad AFAP, etc.).

Logró alrededor de 400.000 firmas y llevó la consulta a las elecciones nacionales de octubre de 2024.

Sin embargo, la papeleta del Sí a la reforma constitucional alcanzó solo el **38,81% de los votos** y fue rechazada, quedando vigente la Ley 20.130.

⁷² <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/04/25/sindicatos-de-uruguay-llamaron-a-un-paro-general-en-rechazo-a-la-reforma-jubilatoria/>

⁷³ <https://www.ambito.com/uruguay/plebiscito-solitario-quienes-apoyan-al-pit-cnt-su-cruzada-la-reforma-la-seguridad-social-n5990528>

Aun así, el PIT-CNT consideró que ese apoyo significaba que 4 de cada 10 uruguayos estaban descontentos con la reforma, y pidió al nuevo gobierno revisarla.

Evaluación técnica y económica del sistema previsional

La sostenibilidad, cobertura y suficiencia del sistema previsional uruguayo han sido objeto de numerosos estudios por parte de organismos internacionales y centros locales, que sirvieron como insumo en el debate de reforma.

Diagnóstico del Banco Mundial:

El análisis más completo provino del Banco Mundial, a través del economista Ignacio Apella, quien elaboró el estudio “El sistema previsional de Uruguay: Aportes para una discusión de reforma” (2021).⁷⁴

Este informe, preparado como contribución técnica a la CESS, examinó las tres dimensiones fundamentales:

Cobertura: Uruguay exhibe una de las coberturas previsionales más altas de Latinoamérica, con casi 90% de los mayores de 65 percibiendo una pensión o jubilación.

Esta elevada cobertura se debe tanto a los esquemas contributivos (BPS, Cajas) como a pensiones no contributivas que cubren a los adultos mayores sin derecho a jubilación.

El estudio mostró que la cobertura pasiva es prácticamente universal desde el quintil 3 hacia arriba, si bien en los hogares más pobres hay un 8% de mayores que dependen exclusivamente de beneficios no contributivos.

⁷⁴ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/579991620286687084/pdf/El-Sistema-Previsional-de-Uruguay-Aportes-para-una-Discusion-de-Reforma.pdf>

Un problema identificado es la densidad de cotizaciones relativamente baja durante la vida laboral (promedio 57%), lo que obliga a muchos a acogerse a pensiones mínimas o por edad avanzada.

La mejora de estrategias para la formalización laboral y adaptar los requisitos fue señalado como desafío para sostener la cobertura amplia sin deteriorar la suficiencia individual.

El BM destacó que Uruguay tiene prestaciones relativamente generosas: la tasa de reemplazo promedio (relación jubilación/salario) era alrededor del 64%, bastante superior al promedio regional.

Las jubilaciones mínimas, sumadas a las pensiones no contributivas, han logrado que “la pobreza entre los adultos mayores de 65 años fuese del 1,4% mientras que dicho indicador sin considerar los ingresos de los hogares en concepto de pensiones hubiese alcanzado el 34,5%.”

Sin embargo, se observaba una leve caída en la tasa de reemplazo promedio en la década 2008-2018, atribuida a que los salarios crecieron más rápido que las jubilaciones medias.

El BM consideró que la suficiencia media era adecuada, pero alertó que ciertos colectivos con carreras incompletas seguían percibiendo montos muy bajos.

De allí la recomendación de fortalecer el pilar solidario (como se hizo con el Suplemento Solidario) para complementar las pasividades más bajas.

Sostenibilidad financiera: Fue el punto más crítico.

Las proyecciones actuariales a largo plazo mostraban un déficit estructural en el esquema de reparto.

Según Apella, en 2018 las contribuciones financiaban apenas 57% del gasto previsional, debiendo el Estado cubrir el resto con casi 20% del total de ingresos del sistema provenientes del Tesoro.

Sin reformas, el llamado “déficit puro” (ingresos contributivos menos egresos por beneficios) se proyectaba en continuo empeoramiento: superaría el 4% del PIB anual hacia 2070.

Esto debido a la reducción de la relación cotizantes/pasivos (envejecimiento poblacional) y a niveles de beneficios relativamente altos.

En consecuencia, el gasto en pensiones (que ya rondaba 11% del PIB) tendería a aumentar varias unidades porcentuales adicionales en las próximas décadas, presionando las finanzas públicas.

El BM enfatizó que Uruguay ya destinaba un esfuerzo fiscal extraordinario a su sistema previsional en comparación internacional, por lo que no hacer nada implicaba comprometer la sostenibilidad fiscal de mediano plazo.

Impacto de elevar la edad de retiro: El Banco Mundial evaluó escenarios de reforma paramétrica.

En particular, simuló el efecto de aumentar la edad mínima de 60 a 65 años a corto plazo (2020) y luego gradualmente hasta 70 años hacia 2070.

Los resultados mostraron mejoras sustanciales en las finanzas del sistema: reduciría el déficit contributivo en aproximadamente un tercio para 2025, casi la mitad para 2055, y en más de un tercio hacia 2100, en relación al escenario base sin reforma.

Esto gracias a que habría más cotizantes (personas de 60-64 activas) y menos pasivos en pago simultáneamente.

La reforma aprobada en Uruguay se aproxima a ese escenario (65 años) y, aunque lo hará de forma más gradual, va en línea con esas recomendaciones.

El BM concluyó que elevar la edad y converger regímenes era imprescindible para equilibrar sostenibilidad con cobertura y adecuación.

Análisis de CAF: El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) participó en la discusión a través de su economista principal, Guillermo Alves.

En un webinar de mayo 2021 con la CESS, Alves elogió el diagnóstico uruguayo por su transparencia y detalle en revelar inequidades entre subsistemas.⁷⁵

Resaltó como uno de los desafíos la alta informalidad laboral y densidad de aportes, sugiriendo incentivos a la formalización (como ajustar diseños de transferencias sociales y requisitos de años mínimos).

También coincidió en la pertinencia de crear un “pilar cero” no contributivo, aunque planteó la interrogante de a qué edad otorgarlo.

Sobre la edad de retiro, Alves señaló que si bien 60 años era bajo en la comparación internacional, el ajuste debía ser gradual y homogéneo para todos los subsistemas,

⁷⁵ [CAF analizó el diagnóstico sobre reforma previsional presentado por la Comisión de Expertos en Seguridad Social](#)

evitando inequidades (por ejemplo, que cajas especiales mantuvieran edades más bajas).

Destacó además la necesidad de unificar los regímenes para lograr “ganancias de escala, eficiencia y equidad” en la administración del sistema.

Estas opiniones de CAF fueron consideradas en la etapa de recomendaciones de la CESS. (Cabe aclarar que Uruguay finalmente incorporó muchas de esas sugerencias: la reforma aumenta la edad gradualmente y aplica a casi todos los subsistemas por igual, salvo excepciones justificadas).

En términos generales, las recomendaciones de política pública emanadas de estos estudios convergieron en: aumentar la edad de retiro gradualmente, reconocer aportes de forma proporcional (para premiar la densidad y no dejar sin nada a quienes cotizaron algunos años), avanzar hacia un pilar universal básico financiado con impuestos, y armonizar los parámetros entre todos los regímenes para eliminar inequidades.

La Ley 20.130 adoptó en buena medida estas sugerencias.

Perspectivas futuras post-2024 y conclusiones

Tras la entrada en vigor de la reforma en 2023, Uruguay vivió un período de debate electoral en 2024 centrado en la seguridad social.

El **plebiscito constitucional de octubre de 2024**, promovido para frenar la reforma, fue finalmente rechazado por casi el 61% de la ciudadanía.

Esto significó un respaldo implícito a mantener la Ley 20.130, aunque también evidenció que una proporción muy considerable del electorado (casi 4 de 10 votantes) apoyó la opción de revertirla.

El nuevo gobierno del Frente Amplio asumido en marzo de 2025, presidido por Yamandú Orsi, enfrenta ahora el desafío de conciliar esos mandatos divididos.

Como hemos visto, tanto Orsi como su ministro de Economía, Gabriel Oddone, han manifestado que no se puede ignorar la señal del 38,8% a favor del cambio en el plebiscito.

En declaraciones, Oddone señaló que “afortunadamente, nuestras bases programáticas mandatan a convocar a un diálogo social” sobre la seguridad social en este periodo.

En efecto, en mayo de 2025 el gobierno lanzó un Diálogo Social sobre Protección Social y Seguridad Social con participación de partidos políticos (incluyendo la oposición), sindicatos, empresarios y expertos⁷⁶.

Este ámbito buscará evaluar ajustes a la reforma sin dismantelar sus logros en sostenibilidad, de acuerdo con lo expresado por las nuevas autoridades.

El ministro Gabriel Oddone delineó tres desafíos centrales: reactivar el crecimiento económico (para aumentar los recursos disponibles), fortalecer la protección social y encontrar espacios fiscales para sostener el sistema de cuidados y seguridad social.

Oddone reconoció que “el sistema [de protección social] uruguayo es potente, pero no inclusivo a todos los uruguayos”, por lo cual “hay que fortalecerlo y hacer modificaciones para hacerlo más abarcativo”.⁷⁷

⁷⁶ [Uruguay lanza Diálogo Social para fortalecer la protección social | Opp - Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la República](#)

⁷⁷ [Estamos comprometidos por desarrollo sostenible con justicia social, afirmó Oddone » Portal Medios Públicos](#)

Este señalamiento sugiere que el gobierno evaluará, por ejemplo, mejorar la cobertura de grupos hoy desprotegidos (trabajadores informales, empleadas domésticas, etc.), incrementar el monto del Suplemento Solidario para las jubilaciones más bajas, o introducir esquemas más flexibles para trabajos de naturaleza penosa que justifiquen retiros anticipados.

Al mismo tiempo, han enfatizado que cualquier cambio deberá preservar la sostenibilidad financiera alcanzada: “no podemos ignorar que si crecemos solo 1% anual, no podremos sostener la matriz de protección social”, afirmó Oddone, subrayando la necesidad de eficiencia y de priorizar gastos.

Por el lado político, la coalición multicolor ahora en la oposición sostiene que la reforma debe mantenerse.

El nuevo líder de la oposición, Álvaro Delgado, ha advertido que revertir la reforma sería irresponsable fiscalmente y dañino para la confianza económica del país.

Incluso mencionan que el “mandato” de la ciudadanía fue no derogar la reforma, y que insistir en cambios radicales sería desconocer la voluntad popular.

Esto anticipa que cualquier modificación requerirá negociaciones.

Dado que el FA no tiene mayorías especiales en el Parlamento, deberá buscar acuerdos con partidos de la anterior coalición para aprobar eventuales leyes que alteren la arquitectura establecida en 2023.

En perspectiva regional, la experiencia uruguaya es aleccionadora.

Mientras varios países (Brasil, Argentina) postergaron reformas previsionales por su costo político, Uruguay logró aprobar una que, según coinciden analistas, mejora significativamente la sostenibilidad a largo plazo y moderniza la estructura del sistema.

En términos de cierre, lo que muestra el caso uruguayo es que la Ley N.º 20.130 no fue un “giro fiscalista” aislado ni una imposición circunstancial de una mayoría parlamentaria, sino la culminación lógica de un proceso de casi una década en el que el país primero reconoció que su estructura demográfica había cambiado, luego produjo un diagnóstico técnicamente muy sólido a través de la CESS y, finalmente, transformó ese diagnóstico en una arquitectura previsional más ordenada, más transparente y, sobre todo, financieramente gobernable.

Dicho de otro modo: Uruguay pasó de enunciar el problema del envejecimiento y de la fragmentación de regímenes a hacerse cargo de él con una ley que ataca exactamente esos dos frentes.

Y lo hizo de la forma que recomiendan los organismos internacionales cuando el desafío es de largo plazo: combinando cambios paramétricos (edad, años, fórmula) con cambios estructurales (régimen común, pilar solidario, compatibilidad trabajo-jubilación) y estableciendo una transición tan larga que las cohortes cercanas al retiro quedan protegidas.

Eso prueba que es posible aumentar la sostenibilidad sin quebrar la lógica de protección.

Otro aporte fuerte de la reforma, que a veces queda tapado por la discusión sobre la edad, es la decisión de ir hacia un Sistema Previsional Común.

Al unificar la forma de calcular el sueldo básico jubilatorio, alinear la edad y ordenar la convergencia de los regímenes especiales, la ley hace que el ciudadano entienda cuáles son las reglas y que éstas sean las mismas para todos.

Eso no solo es más justo; también es más eficiente desde el punto de vista administrativo y más defendible desde el punto de vista político, porque se reduce el espacio para demandas corporativas que presionan el gasto.

A lo anterior se suma una innovación que la OIT también suele mirar con buenos ojos: la incorporación explícita de un pilar o suplemento solidario dentro del propio diseño reformado.

La CESS había detectado que la densidad de aportes en Uruguay promediaba apenas 57% y que había gente que, aun habiendo trabajado, no llegaba a configurar una jubilación suficiente.

La respuesta de la ley no fue expulsarlos del sistema, sino crear un mecanismo fiscal que complementa esas prestaciones y asegure un piso en la vejez.

Ese balance entre contributivo y no contributivo es exactamente la línea que vienen marcando OIT y CEPAL para América Latina, y Uruguay la plasmó en norma.

También es un acierto la forma en que se pensó la transición.

Uruguay lo resolvió con una regla de proporcionalidad en donde lo cotizado bajo el régimen viejo se computa con las reglas viejas y lo que se cotice de aquí en más se computa con las nuevas reglas.

Y, además, fijó una ventana larga (2023-2032) para que la gente pueda ordenarse, consultar, pedir su historia laboral y planificar.

La reforma no se “descarga” sobre una sola generación, sino que se reparte en el tiempo y se acompaña de información.

Si uno mira el proceso político completo (instalación del tema por Tabaré Vázquez, diagnóstico y recomendaciones de la CESS, proyecto del Ejecutivo, doble vuelta parlamentaria con modificaciones, sanción y plebiscito sindical fallido) la conclusión se vuelve todavía más nítida: la reforma sobrevivió a todos los filtros de la democracia uruguaya.

Pasó por una comisión plural, pasó por dos cámaras con gobiernos y oposiciones fuertes, soportó la crítica sindical, fue defendida técnicamente por su principal arquitecto (Saldain) en 2024 y finalmente fue respaldada por la ciudadanía cuando se le preguntó si quería tirar abajo puntos centrales de la ley.

Cuando una política pública que toca intereses concretos pasa todos esos filtros, lo razonable no es desarmarla, sino consolidarla, monitorearla y afinar lo que haga falta.

Uruguay hizo lo que había que hacer cuando todavía era posible hacerlo gradualmente; aseguró que las futuras jubilaciones se puedan pagar sin hipotecar otras políticas sociales; ordenó un sistema fragmentado; protegió a los más cercanos al retiro; y dejó abierto, incluso, un canal para seguir conversando ajustes de equidad (trabajos penosos, género, invalidez).

No es una reforma perfecta ya que ninguna lo es, pero es una reforma técnicamente bien armada, políticamente validada y socialmente amortiguada.

CAPÍTULO VI CONCLUSIONES

Este informe representa un paso más de la continua asistencia técnica que la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) ha prestado a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) durante el 2024 y 2025.

Los análisis previos que hemos compartido sobre la complejidad política de las reformas paramétricas, las dinámicas de los sistemas de capitalización, el impacto ineludible del envejecimiento poblacional, la irrupción del empleo independiente y los factores de permanencia en el mercado laboral han constituido el diagnóstico pieza por pieza de los desafíos que enfrenta el sistema.

El presente trabajo consolida dichos diagnósticos para abordar el nudo gordiano de la seguridad social argentina: el "trilema" entre la **Sostenibilidad** fiscal, la reducción de las **brechas** de cobertura y la definición de la **generosidad y ambición** de sus prestaciones.

A partir de la evidencia comparada y los análisis de megatendencias, este informe postula una serie de tesis fundamentales para la acción.

La Interdependencia Sistémica como Condición de Sostenibilidad

La tesis central de este informe es que la sostenibilidad del sistema de seguridad social no puede ni debe tratarse como un problema actuarial aislado.

Es una variable sistémicamente interdependiente de las reformas fiscal y laboral.

Advertimos sobre el riesgo de repetir el error estratégico de los años noventa, cuando las reformas se implementaron en "silos" desarticulados: una liberalización económica sin la correspondiente modernización laboral que incentivó la informalidad y desfinanció el sistema previsional desde su origen.

El éxito de cualquier reforma de la seguridad social depende, en consecuencia, de que la reforma fiscal sea diseñada explícitamente para favorecer la generación de empleo formal (dependiente e independiente), y de que la reforma laboral cree los canales fiscalmente atractivos para que ese nuevo empleo se formalice y contribuya.

Aunque el *timing* parlamentario de estas reformas pueda ser diferente, su concepción y diseño deben ser integrales y coordinados.

Sin esta visión holística, la reforma previsional quedará forzada a un ajuste socialmente costoso y fiscalmente insostenible, pues la causa raíz de su desfinanciamiento (la falta de contribuyentes) no habrá sido resuelta.

Una segunda idea atraviesa este análisis: el costo de la inacción es, en el mediano plazo, muy superior al costo político de la acción.

El sistema argentino no enfrenta una amenaza futura; enfrenta una crisis de sostenibilidad presente.

Esta crisis es impulsada por la confluencia de megatendencias globales y factores estructurales endémicos.

El envejecimiento poblacional, como hemos documentado, cierra la ventana del bono demográfico e invierte la pirámide, haciendo matemáticamente inviables los sistemas bismarckianos tradicionales.

A esto se suman los impactos de las economías digital y verde, que reconfiguran el mercado laboral.

Estos fenómenos globales se montan sobre nuestras vulnerabilidades crónicas: la alta

informalidad, el estancamiento del empleo privado formal y la consolidación del empleo independiente como la única porción dinámica de la fuerza laboral, pero que opera en gran medida fuera de la lógica contributiva suficiente para apoyar a los retirados con los activos.

Ignorar esta realidad sólo agravará el desequilibrio fiscal y social, obligando a futuros ajustes más drásticos.

La tercera tesis es que para resolver el trilema no basta con ajustar parámetros sobre una base contributiva decreciente.

Un sistema más ambicioso y generoso, que cierre eficazmente las brechas de cobertura, solo será sostenible si se implementan innovaciones destinadas a "ampliar la torta" fiscal.

La sostenibilidad futura no provendrá de gravar más intensamente el trabajo formal existente, sino de encontrar y formalizar nuevas fuentes de valor.

En este sentido, hemos introducido el paradigma de la "economía de datos".

Proponemos explorar cómo la regulación de datos (como los mandatos de acceso) puede funcionar como una política de desarrollo y fiscal indirecta al mismo tiempo.

Al democratizar el acceso a la información de mercado hoy concentrada en grandes plataformas, se empodera a miles de PyMEs y trabajadores independientes —la base económica "pobre en datos"— para innovar, crecer y competir.

Este crecimiento genuino generaría la nueva actividad económica formalizada del siglo XXI, creando los contribuyentes que el sistema de seguridad social necesita para ser sostenible.

El Doble Desafío: Diseño Técnico y Viabilidad Política

Finalmente, la evidencia internacional analizada sugiere una conclusión adicional: la reforma de la seguridad social es un desafío dual que exige tanto sofisticación en el **diseño técnico** como habilidad en la **construcción de su viabilidad política**.

Los análisis de los sistemas europeos y los informes del Banco Mundial (Capítulos II, III y IV) nos proveen del "qué": las herramientas técnicas, los modelos híbridos (como las Cuentas Nacionales), la necesidad de separar el financiamiento de los pilares contributivos y redistributivos, y la urgencia de invertir en capital humano como garantía de la productividad futura que financiará las pensiones.

Por otro lado, el estudio profundo del caso uruguayo (Capítulo V) nos provee del "cómo": la demostración de que una reforma estructural es políticamente viable.

El éxito de Uruguay no fue un evento, sino un proceso de casi una década, basado en un consenso técnico transversal (la CESS), una negociación política que balanceó el trilema (aumentando la edad pero creando un fuerte pilar solidario) y un diseño de transición extenso que protegió a las cohortes cercanas al retiro.

La reforma exige, por tanto, tanta rigurosidad técnica como paciencia y legitimidad democrática.

Síntesis del Recorrido Analítico

El análisis de la **sostenibilidad europea** (Capítulo II) demostró que los sistemas de pensiones son herramientas macroeconómicas centrales.

La discusión superó la dicotomía Reparto (PAYG) vs. Capitalización (FDC), evidenciando que los sistemas PAYG acumulan deuda implícita vulnerable a la demografía, mientras

los FDC trasladan el riesgo al individuo y tienen altos costos de transición.

La innovación europea clave son los sistemas de Cuentas Nacionales Definidas (NDC) como un híbrido superador, que mantiene la solidaridad del reparto pero con reglas de beneficio transparentes y estabilizadores fiscales automáticos.

Metodológicamente, se constató que el gasto futuro en salud y cuidados (LTC) está impulsado más por factores no demográficos (tecnología, ingreso) que por la edad *per se*, mientras la educación generará un dividendo fiscal insuficiente para compensar los nuevos costos.

El análisis de la **brecha global** (Capítulo III), basado en el informe del Banco Mundial, dimensionó el "Desafío de los 2 Mil Millones" de personas excluidas.

Esta brecha no es solo de cobertura (1,6 mil millones "no cubiertos"), sino fundamentalmente de adecuación (400 millones "inadecuadamente cubiertos" con beneficios exiguos).

Se identificó la falla estructural de los tres pilares: el Seguro Social fracasa ante la informalidad masiva; la Asistencia Social es a menudo poco generosa y no lo suficientemente pro-pobre; y los Programas de Mercado Laboral son el pilar más débil.

La raíz es una crisis de financiamiento.

La solución exige una estrategia cuádruple: extender cobertura (con foco no contributivo en LICs), fortalecer la adecuación, construir resiliencia (sistemas adaptativos) y optimizar el financiamiento (gastar más y gastar mejor, reasignando subsidios regresivos).

Al enfocar el **envejecimiento en América Latina** (Capítulo IV), el desafío se definió como "enriquecer antes de envejecer".

La región enfrenta una presión fiscal inminente, dado que la generosidad de las pensiones (RGB) ya es alta, mientras la tasa de dependencia (IDD) se duplicará.

El gasto en salud, a su vez, deberá reorientarse completamente de la atención aguda a la gestión de la cronicidad y los cuidados de largo plazo (LTC).

La lección macroeconómica central de este capítulo es que la única sostenibilidad real proviene del "segundo dividendo demográfico".

La viabilidad a largo plazo del sistema de bienestar no se definirá por los parámetros de las pensiones, sino por la capacidad de la sociedad de utilizar la ventana de oportunidad actual para invertir masivamente en capital humano.

Una fuerza laboral más productiva es la única fuente genuina de financiamiento para una sociedad más envejecida.

Finalmente, el **caso de éxito de Uruguay** (Capítulo V) sirvió como el principal *benchmark* de implementación.

La Ley 20.130 no fue una imposición, sino el resultado de un proceso de maduración técnica y política que comenzó en 2015 y se consolidó en una Comisión de Expertos (CESS) que generó un diagnóstico transversal.

La reforma uruguaya logró balancear el trilema de forma ejemplar: garantizó la **Sostenibilidad** (aumento gradual de la edad a 65 años, convergencia de regímenes), cerró **Brechas** (universalización del sistema mixto, opciones flexibles de retiro) y defendió la **Ambición** (creación de un robusto "Pilar 0" o Suplemento Solidario).

El caso uruguayo demuestra que la reforma es posible cuando se combina rigor técnico,

voluntad política, diálogo social y transiciones graduales que otorgan legitimidad al cambio.

La OISS pone a disposición de ANSES este análisis integral con la convicción de que Argentina posee la capacidad técnica y la oportunidad histórica para diseñar un sistema de seguridad social adaptado al siglo XXI.

El camino requiere abandonar los silos de gestión, aceptar la urgencia impuesta por las megatendencias e innovar para expandir la base de financiamiento.

En ese sentido, OISS puede convertirse en un ámbito apropiado para realizar con las realidades argentinas, una adaptación nacional de los espacios de diálogo político y técnico llevados adelante en la hermana república del Uruguay que naturalmente, no pueden ser trasladados sin más por las evidentes diferencias con nuestra situación.

Las experiencias internacionales proveen los instrumentos técnicos y los modelos de viabilidad política para emprender una reforma que, basada en la evidencia y el consenso, asegure un sistema más sostenible, inclusivo y justo para las próximas generaciones.

Aprovechamos la oportunidad para saludarlo muy atte