
ENVEJECIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: CONTEXTO, CAUSAS Y DESAFÍOS

AGING AND SOCIAL SECURITY IN LATIN AMERICA: CONTEXT, CAUSES AND CHALLENGES

Juan RASO DELGUE

Miembro de Número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ex-Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de la República, Uruguay.

juanraso@redfacil.com.uy

Fecha de envío: 21/03/2022

Fecha de aceptación: 15/04/2022

ENVEJECIMIENTO Y SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: CONTEXTO, CAUSAS Y DESAFÍOS

Juan RASO DELGUE

Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Resumen: América Latina, al igual que otras zonas del mundo, está sufriendo un proceso de envejecimiento de la población, que tendrá un fuerte impacto sobre las tutelas sociales, que deberán asegurarse en las próximas dos décadas a su población. Diversas causas – entre ellas el aumento de la esperanza de vida, la baja de natalidad, la automatización del trabajo y una nueva forma de concebir la familia – confluyen en la complejidad de un adecuado sistema de tutelas que no deberá limitarse a las solas prestaciones económicas, sino extenderse a necesarias políticas de cuidados. Los derechos humanos de las personas mayores, reconocidos en las normas internacionales y nacionales, están en grave riesgo y es obligación de los Gobiernos y de los actores sociales construir nuevos sistemas de tutelas a partir de la universalización de la financiación de la seguridad social.

Palabras clave: Envejecimiento - Seguridad social - América Latina - Desigualdad - Robots

Sumario: 1. Introducción. 2. Contexto sociolaboral de América Latina: entre primer y tercer mundo. 2.1. Desigualdad social. 2.2. Informalidad. 2.3. Cambio de la estructura de los hogares. 2.4. Alternancias laborales. 2.5. Discriminación por edad avanzada. 3. El proceso de envejecimiento de la población en América Latina y sus causas: 3.1. Mortalidad y esperanza de vida. 3.2. La caída de la tasa de fecundidad. 3.3. El trabajo de los robots. 3.4. Migraciones. 3.5. Otras causas. 4. Los derechos humanos de las personas mayores. 5. Los desafíos de la

seguridad social. 6. La cuestión de la financiación de la seguridad social. 7. El pilar “0”. 8. Conclusiones.

Abstract: Latin America, like other areas of the world, is undergoing a process of population ageing, which will have a strong impact on social protections, which must be ensured for its population in the next two decades. Various causes – among them the increase in life expectancy, the low birth rate, the automation of work and a new way of conceiving the family – converge in the complexity of an adequate guardianship system that should not be limited to mere economic benefits, but extend to necessary care policies. The human rights of the elderly, recognized in international and national standards, are at serious risk and it is the obligation of governments and social actors to build new protection systems based on the universalization of social security financing.

Key words: Aging - Social security - Latin America - Inequality - Robots

Summary: 1. Introduction. 2. Socio-labour context of Latin America: between first and third world. 2.1. Social inequality. 2.2. Informality. 2.3. Change in the structure of households. 2.4. Job alternations. 2.5. Old age discrimination. 3. The aging process of the population in Latin America and its causes: 3.1. Mortality and life expectancy. 3.2. The fall in the fertility rate. 3.3. The work of robots. 3.4. Migrations. 3.5. Other causes. 4. The human rights of the elderly. 5. The challenges of social security. 6. The issue of financing social security. 7. The “0” pillar. 8. Conclusions.

1. Introducción

Existen mitos, muchos de ellos enraizados en el pasado; entre ellos la idea que América Latina es un continente joven y que por lo tanto no tiene mayores problemas causados por el envejecimiento de su población. Pero no es más que un mito: nuestro continente, como otros, está sufriendo un inexorable proceso de envejecimiento de su población.

¿Qué debe entenderse por “envejecimiento? La Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores expresa que el término refiere al

proceso gradual que se desarrolla durante el curso de vida y que conlleva cambios biológicos, fisiológicos, psico-sociales y funcionales de variadas consecuencias, las cuales se asocian con interacciones dinámicas y permanentes entre el sujeto y su medio¹.

La misma Convención incluye el concepto de “envejecimiento activo y saludable”, que define como:

Proceso por el cual se optimizan las oportunidades de bienestar físico, mental y social, de participar en actividades sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas, y de contar con protección, seguridad y atención, con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable y la calidad de vida de todos los individuos en la vejez, y permitirles así seguir contribuyendo activamente a sus familias, amigos, comunidades y naciones. El concepto de envejecimiento activo y saludable se aplica tanto a individuos como a grupos de población.

Entre estos dos conceptos – el “ser” y el “deber ser” del problema del envejecimiento – expresaremos consideraciones sobre los estrechos vínculos que unen la edad adulta mayor y la seguridad social, cuestión objeto de nuestra presentación.

¹ Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aprobada el 15 de junio de 2015 por los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el marco de la Asamblea General de la institución. Fue firmada de inmediato por los Gobiernos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador y el Uruguay en la sede principal del organismo hemisférico en Washington, D.C. El 13 de diciembre de 2016, con el depósito del instrumento en la OEA por parte de Costa Rica, entró en vigencia esta Convención. Uruguay fue el primer estado depositario del instrumento. Ver *infra* Num. 4.

“América Latina y El Caribe - expresa un documento de la FIAPAM - envejece a pasos agigantados y a una velocidad no conocida hasta ahora en el planeta. Lo que a Europa le llevó 65 años y a América del Norte 75 años, a la región le va a llevar apenas 35 años”². Si en el año 2018 los datos de la región arrojan que el 11% del total de la población de América Latina y El Caribe (ALC) tiene más de 60 años de edad, su proyección al año 2030 indica que ésta será del 17% y en el 2050, uno de cada cuatro habitantes del continente será mayor de 60 años³.

Los datos mencionados muestran de todos modos que existen diferencias importantes entre los diversos países del continente. Países como Belice, Bolivia, Guatemala, Guyana y Haití en el 2050 tendrán alrededor de un 15% de la población mayor de 60 años; Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay podrán compararse con Alemania, Finlandia e incluso Japón, con una proporción de adultos mayores cercana al 30%⁴.

Por lo tanto, al examinar el tema del envejecimiento y sus vinculaciones con las tutelas sociales debemos necesariamente situarnos en un contexto en que el envejecimiento responde entre otras causas a profundos cambios demográficos (extensión de la vida y baja de la fecundidad) y a modificaciones en la estructura de la familia, que se proyectan en la deficiencia de cuidados intrafamiliares, según veremos más adelante.

La situación de envejecimiento muestra además especiales complejidades, porque a los problemas propios de la edad, se suman las dificultades de registros previsionales de los trabajadores en su período de actividad. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo, sólo el 56% de las personas que han pasado la edad de retiro en el continente tiene algún

² FIAPAM (Federación Iberoamericana de Asociaciones de Personas Adultas Mayores), documento “América Latina envejece a pasos de gigante”, San José de Costa Rica, 05.03.2019.

³ *idem*; los datos a que hace referencia el documento, fueron publicados por el BID a principios de 2018 en el informe “Panorama de Envejecimiento y Dependencia en América Latina y El Caribe”, ver:

<https://www.google.com/search?q=Panorama+de+Envejecimiento+y+Dependencia+en+Am%C3%A9rica+Latina+y+El+Caribe&aq=chrome..69i57.1204j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

⁴ *idem*

tipo de pensión, ya sea contributiva o no contributiva⁵. Las estadísticas del “Programa para el Mejoramiento de las Encuestas de Hogares y la Medición de Condiciones de Vida del BID” señalan que el promedio regional esconde panoramas muy diferentes: entre las personas mayores de 80, la cobertura de las pensiones contributivas y no contributivas puede ir desde valores tan bajos como un 7% en Honduras, o 14% en Guatemala, hasta niveles cercanos al 100% en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay⁶. “Los países con niveles elevados de cobertura del sistema de seguridad social - agrega el informe del BID - son, en general, aquellos con menores niveles de pobreza entre la población adulto mayor, aunque debe destacarse que existen países, como Bolivia, en los que si bien la pensión social es universal, casi el 80% de las pensiones otorgadas están por debajo de la línea de pobreza”⁷.

Como expresa Bucheli, si bien el envejecimiento de la población es positivo, porque marca un proceso de crecimiento y mejora de los niveles de vida, “tiene desafíos en los cuales tenemos que trabajar”. Para la economista uruguaya, las mayores presiones vienen por el lado de cómo proveer las pensiones y cómo garantizar la manutención de los adultos mayores que no van a estar trabajando dentro de unos años. Por otro lado la presión sobre el sistema se acentúa en cuestiones vinculadas al envejecimiento como la salud y los cuidados, lo cual obliga a los países afrontar la cuestión de como garantizarán coberturas y sistemas de cuidados de buena calidad⁸.

En definitiva, el proceso de envejecimiento en AL golpea fuertemente a los sistemas previsionales y de atención a la salud, ya por sí deteriorados por la sucesión de crisis sociales y laborales que han golpeado al continente.

2. Contexto sociolaboral de América Latina: entre primero y tercer mundo

⁵ Aranco N., Stampini M., Ibararán P. y Medellín N., *Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe*, BID 2018, p. 30

⁶ *idem*

⁷ *idem*.

⁸ Bucheli M., Diario El País, *Envejecimiento poblacional y el desafío para Uruguay*, Montevideo 28/06/2021, p. 7

El abordaje del tema en estudio debe necesariamente colocarse en el contexto particular de un continente, que - salvo períodos de excepción - ha estado caracterizados por expresiones tradicionales de subdesarrollo (cultura patriarcal, informalidad extendida en todos sus países, dependencia económica de potencias extranjeras), que conviven con realidades del primer mundo, a través de la presencia de empresas multinacionales, tecnologías de punta y élites formadas en universidades privadas nacionales y extranjeras⁹.

América Latina es un continente que se extiende sobre una superficie de 20:000.000 km² y - incluyendo el Caribe - ha alcanzado los 600 millones de habitantes. Pese a la existencia de un idioma común en la totalidad de los países (con excepción de Brasil con un idioma portugués, de todos modos afín al español) y un pasado con una misma raíz cultural y religiosa, esa identidad colectiva no se proyecta a una misma unidad política, económica y social. A ello se agregan exacerbados sentimientos de nacionalismo a nivel de los distintos países, que impide al continente operar como un bloque único a nivel global. Las disputas y celos entre los Estados han llevado generalmente al fracaso los diversos proyectos comunitarios (Mercosur, Pacto Andino, ALADI, etc.), que operan más a nivel formal, que real. Aún con un idioma común que debería permitir superar las barreras nacionales, no existe en América Latina ninguna organización regional que pueda aspirar a tener la dimensión de la Union Europea.

Con relación a los sistemas de relaciones laborales - que se aproximan a los de Europa continental y no al mundo anglosajón - debe señalarse el impacto que producen en el continente los cambios en el mercado de trabajo a partir de fenómenos como la transnacionalización de la economía y el desarrollo disruptivo de las nuevas tecnologías.

Los actuales criterios de organización del trabajo, de gestión de la empresa, de valoración de la formación y las competencias de los trabajadores, entran en colisión con estructuras y procesos de producción arcaicos y con sistemas jurídicos concebidos bajo la época de auge del industrialismo clásico.

⁹ En América Latina es cada vez más fuerte el contraste entre la educación privada costosa y actualizada a las exigencias de la economía mundial, y una educación pública en crisis; lo cual determina que el sistema educativo se vuelva un reproductor de las diferencias sociales.

Empleos de baja productividad y reducidos salarios caracterizaron durante décadas a los trabajadores del Estado y de las empresas privadas, donde la subsistencia era asegurada en un mercado protegido por barreras arancelarias. Las transformaciones del sistema - en especial, la privatización de vastas áreas del Estado y la alta competitividad empresarial en un mercado globalizado - han expulsado enormes contingentes de trabajadores del sector estructurado de la economía. El impacto de los cambios se ha proyectado en una división del mercado de trabajo, donde subsisten por un lado trabajadores no calificados de muy bajos ingresos y que en gran parte ocupan el sector no estructurado de la economía (sector informal) y por el otro, trabajadores con alta o media formación, cuya demanda es requerida por las empresas extranjeras o aquellas nacionales, que han sabido reconvertirse ante los cambios. En definitiva, su economía responde a realidades del primer mundo (avance en las comunicaciones, estrategias productivas que apunta a la alta tecnificación, aplicación de tutelas laborales y previsionales para los trabajadores de los sectores formalizados) y del tercer mundo (empresas informales, trabajos precarios, actividades económicas vinculadas al circuito de la miseria, y no último el incipiente surgimiento de la criminalidad organizada).

La realidad expresada acentúa algunas características que se reflejan en las dificultades que plantea sostener la contingencia del creciente envejecimiento en el continente. Analizaremos a continuación algunas de ellas.

2.1. Desigualdad social

La desigualdad social del continente se proyecta en el aumento de los costos públicos para financiar los sistemas de seguridad social, que sería imposible solventar con las solas contribuciones de los beneficiarios. Si bien es destacable esa transferencia financiera porque implica una forma de redistribución de la renta, también es cierto que el creciente envejecimiento implica aumentos de las transferencias que superan las razonables posibilidades de los países. “Una tasa de reemplazo alta – expresa el CAF - no implica que las pensiones sean suficientes para una vejez digna. Salarios bajos pueden

significar pensiones insuficientes aun con tasas de reemplazo altas. Este es, en principio, un problema de productividad o de desigualdad, más que del diseño del sistema de pensiones”¹⁰.

Acentúa el problema la necesidad de recurrir al diseño de pensiones no contributivas, que - aunque sean en general considerablemente menores que las contributivas (con diferencias entre países y países) - determinan importantes erogaciones financieras de los Estados, destinadas a pagar bajas prestaciones, que sin embargo alivian los problemas de pobreza entre los adultos mayores.

Expresa Bucheli que las desigualdades del continente latinoamericano son elevadas en comparación con otras regiones y se van acumulando desde la niñez y la duración de la vida activa, lo cual repercutirá inexorablemente en la calidad de vida en la vejez¹¹.

2.2. Informalidad

A nivel normativo, la cuasi totalidad de los países latinoamericanos pueden exhibir regulaciones del derecho individual del trabajo con tutelas razonables y comparables a las establecidas en los países más desarrollados. Sin embargo, es posible comprobar en todos los países una elevada distancia entre la norma escrita y su aplicación práctica. El continente, como ha expresado Ermida Uriarte, sufre una crisis de autenticidad con relación a las normas regulatorias: ello determina que frente a la alta regulación laboral se expande la informalidad, mientras en el sector formal los incumplimientos son facilitados por los defectos de la Justicia y de la Inspección del trabajo, por la debilidad sindical y/o por la falta de voluntad política en la aplicación estricta de las normas laborales, que quedan así limitadas a generar un “progreso manuscrito”, sin correlato en la realidad¹².

¹⁰ CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, “Los sistemas de pensiones y salud en América Latina Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad”, en *Reporte de Economía y Desarrollo 2020*, Corporación Andina de Fomento 2020.

¹¹ Bucheli M., ob. cit., p. 7

¹² Ermida Uriarte O., *Caracteres y tendencias del Derecho del trabajo en América Latina y en Europa*, en *Revista de Derecho Social Latinoamericana*, Buenos Aires 2006, p. 12 y 13.

A los efectos del tema que estamos examinando, no solo importa considerar los trabajadores en situación de informalidad total (artesanos y operarios independientes, trabajadores de la economía rural, domésticos y familiares no remunerados), sino también los trabajadores dependientes no registrados y aquellos registrados parcialmente. En efectos, es muy alta la incidencia de trabajadores registrados por sus empleadores con salarios menores a los realmente percibidos o con menos horas de las realmente trabajadas.

Estimaciones del BID indican que a causa de las altas tasas de informalidad laboral, en el año 2050 un alto porcentaje de los adultos mayores en la región (entre el 47% y el 60%) “no dispondrá de los ahorros suficientes para financiar una pensión formal y deberá depender de la ayuda de familiares o del Estado para subsistir en caso de no poder seguir trabajando”¹³. Ello condiciona fuertemente el diseño de los esquemas de protección social de la vejez y obliga en la actualidad a promover un nuevo debate sobre la necesidad de incluir en el sistema previsional el llamado “pilar 0”, entendiendo por tal una franja representada por prestaciones no contributivas, financiadas por impuestos de tipo universal¹⁴.

2.3. Cambio de la estructura de los hogares

Los cambios en la estructura de la familia tradicional (y patriarcal), que caracterizó gran parte del siglo XX también influyen en la problemática del envejecimiento de la población tradicional. Esa familia “tradicional”, sustentada en el trabajo silencioso y no retribuido de las mujeres de la familia, entendía que la solidaridad intergeneracional se expresaba también en los cuidados que los jóvenes (especialmente “*las jóvenes*”) debían brindar a los ancianos. Es así que los usos mostraban que las personas de más edad vivían en el ámbito del hogar

¹³ BID, Aranco N. & al., ob. cit., p. 32.

¹⁴ Rodríguez Azcúe A., “Reforma del régimen previsional: necesidad de un pilar cero potente”, en Revista de la Facultad de Derecho, Montevideo 2021 (en imprenta); ver *infra* N° 7.

de familiares – generalmente hijos e hijas -, que atendían la tarea de sus cuidados. No existían en esa época los llamados “servicios de cuidados” de la ancianidad, precisamente porque el ámbito familiar y femenino brindaba ese servicio. Hoy, como señala Bucheli, hay un fuerte cambio en la conformación de los hogares, que también repercute en la etapa de la vejez: se produce una caída importante de los “hogares extendidos” (es decir, aquellos núcleos familiares en que personas de diversas generaciones viven juntos) y otros fenómenos - el aumento de separaciones, el incremento de la diversidad de pareja y los cambios de roles de género -, modifican la estructura de los hogares¹⁵.

La consecuencia es que todo sistema de seguridad social deberá añadir a las tutelas económicas de tipo previsional, servicios de cuidados de los ancianos, que en muchos casos se prolongarán hasta edades avanzadas. Estos servicios, que en general son muy costosos, no solo deberán concebirse para aquellos sectores pobres de la población, que no pueden enfrentar los gastos de los cuidados de los adultos mayores dependientes, sino también para franjas medias, que aún en una mejor posición socioeconómica, no están en condiciones de solventar los altos costos para cubrir las necesidades de cuidados de largo plazo en forma privada¹⁶.

2.4. Alternancias laborales

En otras oportunidades hemos expresado que el modelo taylorista de producción, hoy en crisis, generó los anticuerpos de la explotación obrera a través de una legislación laboral de tipo tuitivo y un sistema de seguridad social que se nutrió en forma razonablemente estable con el aporte de contribuciones obreras y patronales. Ese sistema que durante casi un siglo significó la protección de millones de trabajadores, hoy entra en crisis y es oportuno recordar

¹⁵ Bucheli M., ob. cit., p. 7

¹⁶ CAF, ob. cit., pp. 246 y 247, donde se expresa que “los datos analizados para México (López Ortega 2018) y Uruguay (Aranco y Sorio 2018) como parte de la serie de estudios de cuidados a la dependencia corroboran lo anterior”.

que - como expresa Romagnoli - el modelo fordista/taylorista no fue solo un modo de producir, sino también “una forma de pensar” la sociedad¹⁷.

Aparece hoy el concepto de “alternancias del trabajo”, para referirse a la crisis de la concepción del empleo fijo para toda la vida o para extensos períodos de tiempo, poniendo foco en una nueva realidad en la cual la persona transita a lo largo de su vida a través de una sucesión de trabajos diferentes, de distinta naturaleza jurídica o con diversas protecciones sociales. El trabajo subordinado típico y con contribuciones predeterminadas a la seguridad social se alterna con la informalidad, el autoempleo, el trabajo semidependiente, etc. En cada situación los costos y las tutelas sociales serán diferentes y es precisamente esa sucesión de trabajo “diferentes” que ocasionará dificultades futuras al trabajador, cuando llegue la hora de solicitar la tutela del sistema de previsión social, ya sea porque no logró alcanzar los mínimos contributivos para una prestación de vejez, ya sea porque – de alcanzarla – el monto será sensiblemente menor al de otros trabajadores con trabajo fijo asalariado.

2.5. Discriminación por edad avanzada

La Convención Interamericana ya citada indica el compromiso de los Estados de salvaguardar los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor sin discriminación de ningún tipo¹⁸. En esta línea el documento agrega en su art. 18 que “la persona mayor tiene derecho al trabajo digno y decente y a la igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, sea cual fuere su edad”. Este derecho se complementa con la obligación de los Estados de adoptar medidas legislativas, administrativas o de otra índole “para promover el empleo formal de la persona mayor y regular las distintas formas de autoempleo y el empleo doméstico, con miras a prevenir abusos y garantizar una adecuada cobertura social y el reconocimiento del trabajo no remunerado”. Esta obligación debe complementarse con políticas que faciliten una transición gradual a la jubilación y al mismo tiempo propicien que

¹⁷ Romagnoli U., mensaje inaugural en el XXVI Encuentro de ex Becarios de Bologna-Castilla La Mancha, Valparaíso (Chile), 10 de noviembre de 2017.

¹⁸ Convención Interamericana... cit., art. 4.

las condiciones, el ambiente de trabajo, horarios y la organización de las tareas sean adecuadas a las necesidades y características de la persona mayor. Estas políticas deberán contar con la participación de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores y de otros organismos interesados¹⁹.

Si bien las normas internacionales son claras con relación a las medidas que deben tomarse para favorecer la inserción y evitar el desempleo de las personas mayores, comprobamos que el actual sistema de relaciones laborales – invadido por cambios tecnológicos avanzados – favorece el desempleo de franjas de población con edad superior a los 45 años y lejos de alcanzar la edad de jubilación²⁰. Aunque sea duro reconocerlo, en el Siglo XXI, la mayor parte de los trabajadores a partir de los 50 años se están volviendo disfuncionales para el modelo productivo.

Como ha expresado Bodewig “La edad es importante: en el mercado laboral del siglo XXI que cambia rápidamente, los trabajadores necesitan sólidas habilidades cognitivas y sociales para realizar trabajos cada vez más creativos y convertirse en aprendices exitosos de por vida. Sin embargo, los trabajadores de mediana edad y mayores en las economías emergentes y avanzadas suelen estar mal preparados: [según datos de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos](#) (OCDE), estos tienden a ser menos hábiles para resolver problemas y a tener menos experiencia en el uso de la computadora, que los trabajadores jóvenes. Los jóvenes muestran una mayor capacidad de resolver problemas que los adultos mayores, según promedios informados para los años 2012 y 2015 por la OCDE”²¹.

¹⁹ Convención Interamericana... cit., art. 18.

²⁰ En Uruguay la Ley 19.689 de 29/10/2018 de promoción del empleo establece como incentivo para la contratación de personas mayores de 45 años, un subsidio de hasta el 40% del salario de la persona que se contrate, con un tope del 38% del salario mínimo nacional, lo que limita el beneficio.

²¹ Bodewig C. *Reemplazar un trabajo por otro trabajo: ¿la automatización eliminará las nuevas oportunidades para los trabajadores?* en Worldbank.org, quien cita a OCDE (2016), *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, recuperado de <https://blogs.worldbank.org/voices/es/la-automatizacion-eliminar-las-nuevas-oportunidades-para-los-trabajadores>), 30/06/2021.

3. El proceso de envejecimiento de la población en América Latina y sus causas

Como expresábamos en nuestra introducción, el continente latinoamericano confirma el proceso de envejecimiento que se está produciendo a nivel mundial. El fenómeno es evidentemente multicausal y aquí señalaremos algunas de las causas que han contribuido a la modificación de las franjas etarias de una región del globo tradicionalmente vinculada a mayorías de población joven.

El Informe del CAF citado con anterioridad señala tres principales causas del proceso de envejecimiento de las poblaciones: a) la mortalidad, b) la fecundidad y c) las migraciones.

3.1. Mortalidad y esperanza de vida

El concepto de “esperanza de vida” indica una expectativa del número de años que vivirá una persona, de conformidad con las tasas de mortalidad por edad observadas en un periodo dado. Debe señalarse – para entender la importancia del fenómeno – que en la región (AL y Caribe) la esperanza de vida sumó casi 25 años si comparamos los años 1950 y 2018. Las proyecciones indican que en los próximos 80 años la esperanza de vida promedio al nacer de América Latina será de 87 años, mientras en los países de la OCDE alcanzará los 91 años, reduciendo las diferencias en términos mínimos²².

Señala el Informe que en la mayoría de los países de América Latina, el aumento de la esperanza de vida se produce por la reducción de la mortalidad infantil, lo cual no ocurre en los países más desarrollados, como Estados Unidos o Alemania. También se señala que los avances en esperanza de vida para los adultos mayores (60 años o más) son en general importantes y están vinculados a los mayores ingresos por cápita de algunos países de la región²³.

²² CAF, ob. cit., pp.57.

²³ *ibidem* p. 58

Corresponde acotar que el incremento de la esperanza de vida de adultos mayores implica un aumento de tiempo, que alterna el disfrute de la vida sana con un incremento de tiempo de vida con algún tipo de discapacidad. En promedio – señala el CAF -, el número de años de vida sana en América Latina ha crecido desde 62 hasta 67, mientras que los años de vida con discapacidad ha pasado de 8,8 a 9,7, lo cual permite concluir que si América Latina sigue el camino de los países de la OCDE, es de esperar que los años de vida no saludable sigan creciendo conforme la población envejece²⁴.

La cuestión no es indiferente en el vínculo del envejecimiento con las tutelas sociales. Como hemos expresado recientemente, vivimos una época donde más que una “prolongación de la vida”, existe una “prolongación de la vejez” con todos los problemas que la misma plantea, con relación a los ingresos y a los cuidados de los adultos mayores.

3.2. La caída de la tasa de fecundidad

El segundo fenómeno que debe señalarse es la caída de la tasa de fecundidad que ha seguido, especialmente en los niveles medios y medios altos de la población, proyecciones similares a las europeas.

El citado informe del CAF da cuenta que entre 1950 y 2020 la tasa de fecundidad en la región ha caído desde 6,1 a 2,2 niños nacidos vivos por mujer. Las expectativas para finales del siglo son de 1,7 niños por mujer, virtualmente el mismo valor que el proyectado para la OCDE²⁵.

La menor fecundidad – indica el informe – responde a una pluricausalidad, que responde principalmente a la idea de la modificación de la familia tradicional, donde la mujer asume nuevas responsabilidades fuera del hogar, y a los costos de formación y educación de los menores, que inciden en la decisión de tener un menor número de hijos.

Estos datos se proyectarán en un futuro en que menos jóvenes contribuirán al sistema de seguridad social. mientras – comparativamente – más

²⁴ *ibidem* p. 59

²⁵ CAF, ob. cit., p. 60

adultos requerirán pagos de pensiones y demandarán mayores servicios de cuidados²⁶.

En este línea el informe del BID 2018 expresa:

La caída en las tasas de fecundidad, el aumento de las tasas de divorcios y de los flujos migratorios intrafamiliares, entre otros, tienen como resultado que muchos adultos mayores no cuenten con una red familiar cercana capaz de hacerse cargo de su cuidado. De hecho, se observa una gran proporción de personas mayores de 80 años viviendo solas, sobre todo en algunos países como Argentina, Uruguay y los países del Caribe. Si bien podemos suponer que existe una relación de causalidad entre el nivel de autonomía de una persona y su capacidad para vivir sola (en el sentido de que es de esperar que aquellos adultos mayores que viven solos son quienes están en condiciones de llevar adelante una vida autónoma), la realidad indica que esto no siempre es cierto. Según datos de Uruguay, por ejemplo, el 23.1% de los adultos mayores de 65 años que viven solos, tiene dificultades para realizar al menos una actividad de la vida diaria (Banco de Previsión Social, 2013)²⁷.

3.3. El trabajo de los robots

El avance de las tecnologías ha vuelto cada vez más común la sustitución del trabajo humano por robots y máquinas autónomas, mientras la inteligencia artificial cubre prestaciones y servicios, antes realizados por personas.

Entre los diversos efectos de la sustitución de trabajo humano por trabajo automático, el creciente desempleo y el correspondiente impacto sobre las contribuciones de la seguridad social constituyen un nuevo aspecto negativo para los sistemas de seguridad social, cuyas prestaciones y servicios a la vejez se financian en gran parte con las contribuciones de los trabajadores activos.

La pregunta es pues si *los robots deben aportar a la seguridad social*. Obviamente estamos ante una forma de expresarse, pero que encierra una realidad evidente: la mayor producción de riqueza con menos trabajo humano deberá parcialmente devolverse a la sociedad a través de tributos fiscales. Se

²⁶ *ibidem*, p. 62

²⁷ BID, Aranco N. & al., ob. cit., p. 29

requerirá por lo tanto definir un sistema fiscal para gravar las empresas digitales, el e-commerce y aquellas actividades que se realizan con menos trabajo humano, pero que generan al mismo tiempo iguales o mayores riquezas.

En esta línea importará seguir la evolución del acuerdo mundial de reforma de la imposición de la renta empresarial, suscrito el 10 de julio de 2021 por los ministros de Finanzas y presidentes de bancos centrales del G 20, que había sido consensuado el 1° de julio en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El acuerdo establece las bases para la tributación de las empresas multinacionales que operan en la economía digital y, aunque no esté especialmente referido a la cuestión de la seguridad social, es evidente que constituye el primer pasó de un cambio revolucionario en los sistemas de tributación de los diversos países, al determinar que si un país no grava a una multinacional al nivel adecuado, el de origen podrá hacerlo.

3.4. Migraciones

Los altos niveles migratorios, que en América Latina marcan desplazamientos de jóvenes (las migraciones generalmente involucran mayoritariamente a jóvenes) de sus países hacia países desarrollados, también afectan a los sistemas nacionales de previsión social, porque las cotizaciones laborales de los trabajadores migrantes van a financiar los sistemas de seguridad social de los países de acogida²⁸.

Las migraciones por lo tanto debilitan la sostenibilidad financiera de los regímenes previsionales de los países de origen y beneficia a aquellos de destino, porque en términos generales, los trabajadores regresan luego de sus años de labor en el exterior, a sus países de origen, aumentando así en estos últimos el desfasaje entre la financiación de los sistemas previsionales y las cargas de los mismos.

3.5. Otras causas

²⁸ CAF, ob. cit., p. 64

Entre otras causas que desequilibran los sistemas, encontramos que existe una baja cotización del trabajo de la mujer, que puede ser a su vez motivada por tareas de auxilio en el ámbito de la familia (que no son asumidas como “trabajo” por la cultura imperante) o por el hecho que muchos trabajos de mujeres siguen desarrollándose en la informalidad.

Como señala Huenchuan,

las estructuras familiares han experimentado cambios a causa del avance de la transición demográfica y, a medida que la población envejece, aumenta el porcentaje de hogares con presencia de personas mayores. Hasta ahora, la familia ha proporcionado apoyo emocional, económico, social y de salud a sus miembros de mayor edad, por lo que configura la entidad responsable de su cuidado e integración social. Sin embargo, la disminución del tamaño de la familia, la fuerte diversificación experimentada en las últimas décadas y la sobrecarga de tareas ocasionada a raíz de la necesidad de asumir nuevas demandas en un ámbito de creciente debilidad del Estado, derivan en una institución familiar con demandas excesivas, que difícilmente podrá cumplir con todas las funciones asignadas, si no cuenta con el apoyo necesario para lograrlo²⁹.

También importa señalar como concausa de las situaciones expresadas, el hecho que las mismas no se están difusas en forma proporcionada en la sociedad. Por ejemplo, la baja de la fecundidad es más elevada en las clases medias y medias altas, que en las franjas bajas de la población, lo cual permite indicar que la tasa de natalidad de los sectores que más participan en el sistema contributivo de la seguridad social (medios y medios altos) tienen peor tasa de fecundidad y mayor esperanza de vida por la calidad sanitaria de sus vidas.

Podemos también señalar que en muchos países del continente la financiación del sistema de seguridad social posee cierta iniquidad de origen, en la medida que los aportes del Estado a la financiación del sistema derivan de impuestos al consumo (fundamentalmente el IVA) y no de tributos a las rentas o al patrimonio. Este aspecto financiero complejiza los vínculos entre quienes tributan al sistema y quienes se benefician: en muchos casos los impuestos al

²⁹ Huenchuan S., ., “Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas”, CEPAL 2009, p. 200 y 201

consumo de los sectores más pobres, contribuyen a financiar las prestaciones de las franjas más ricas de la población.

Otro aspecto que produce el envejecimiento en los sistemas de protección social es la presión sobre los recursos sanitarios en países que – como expresa Huenchuan – “todavía tienen que resolver muchos problemas de salud básicos que afectan a otros sectores de la población”. Si bien es posible reconocer un aumento de los gastos sanitarios, en los países más pobres, el crecimiento del gasto en salud ha sido lento, persistiendo grandes desigualdades en el gasto sanitario mundial³⁰.

4. Los derechos humanos de las personas mayores

El panorama sombrío del envejecimiento en el continente, hace olvidar muchas veces que los ancianos son sujetos de derechos humanos, porque – aunque suene paradójico – no son culpables de su envejecimiento. Como expresa acertadamente Durán Penedo, “el transcurso del tiempo en la vida del hombre y sus efectos, como hecho biológico y natural, es independiente de la acción del sujeto y se trata de un problema humano común a todos los seres vivos, ya que vivir significa inevitable e inexorablemente envejecer”³¹. Ello implica que el envejecimiento no puede ser causa de restricción de los derechos humanos.

Como expresa la Recomendación N° 162 de la OIT, principal documento de la Organización sobre “los trabajadores de edad”³², éstos deberán disfrutar sin discriminación por razón de edad, de igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores. El art. 5 de la Recomendación indica que esta igualdad deberá ser asegurada en particular en relación a las cuestiones siguientes:

³⁰ Huenchuan S., ob. cit., p. 137

³¹ Durán Penedo B., *Discriminación para el acceso al empleo por edad madura*, Montevideo 2018, p. 22.

³² así los individualiza el documento: “trabajadores de edad”, sin ninguna adjetivación relativa a la edad avanzada o la vejez.

(a) acceso a los servicios de orientación profesional y de colocación;

(b) habida cuenta de sus aptitudes profesionales, experiencia y calificaciones, acceso:

(i) a un empleo de su elección, tanto en el sector público como en el privado, a reserva de los casos en que excepcionalmente se fijen límites de edad a causa de las exigencias, condiciones o reglamentaciones particulares de ciertos tipos de empleo;

(ii) a los medios de formación profesional, en particular los de perfeccionamiento y actualización de la formación;

(iii) a la licencia pagada de estudios, en particular con fines de formación y de educación sindicales;

(iv) a la promoción y a una justa distribución de tareas;

(c) a la seguridad en el empleo, a reserva de la legislación y práctica nacionales relativas a la terminación de la relación de trabajo y de los resultados del examen a que se hace referencia en el párrafo 22 de la presente Recomendación;

(d) a la remuneración por un trabajo de igual valor;

(e) a las medidas de seguridad social y a las prestaciones sociales;

(f) a condiciones de trabajo, incluidas las medidas de seguridad e higiene;

(g) a la vivienda, a los servicios sociales y a las instituciones sanitarias, en particular cuando este acceso esté vinculado a la actividad profesional o al empleo³³.

En América Latina asume particular importancia la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que es el único instrumento interamericano y el primero a nivel internacional, que establece tutelas para las personas mayores, con referencia a la protección de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

³³ Sobre las demás características de la Recomendación 162, ver Durán Penedo B. , ob. cit., p. 150 a 152.

El documento en su Art. 3 indica los principios que informan la tutela de los derechos de las personas mayores:

Son principios generales aplicables a la Convención:

a) La promoción y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales de la

persona mayor.

b) La valorización de la persona mayor, su papel en la sociedad y contribución al

desarrollo.

c) La dignidad, independencia, protagonismo y autonomía de la persona mayor.

d) La igualdad y no discriminación.

e) La participación, integración e inclusión plena y efectiva en la sociedad.

f) El bienestar y cuidado.

g) La seguridad física, económica y social.

h) La autorrealización.

i) La equidad e igualdad de género y enfoque de curso de vida.

j) La solidaridad y fortalecimiento de la protección familiar y comunitaria.

k) El buen trato y la atención preferencial.

l) El enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor.

m) El respeto y valorización de la diversidad cultural.

n) La protección judicial efectiva.

o) La responsabilidad del Estado y participación de la familia y de la comunidad en la integración activa, plena y productiva de la persona mayor dentro de la sociedad, así como en su cuidado y atención, de acuerdo con su legislación interna.

Luego de esta declaración de principios, se enumera una larga lista de derechos, que incluye:

- Igualdad y no discriminación por razones de edad (art. 5)
- Derecho a la vida y a la dignidad en la vejez (art. 6)
- Derecho a la independencia y a la autonomía (art. 7)

- Derecho a la participación e integración comunitaria (art. 8)
- Derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia (art. 9)
- Derecho a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 10)
- Derecho a brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud (art. 11)
- Derechos de la persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo (art. 12)
- Derecho a la libertad personal (art. 13)
- Derecho a la libertad de expresión y de opinión y al acceso a la información (art. 14)
- Derecho a la nacionalidad y a la libertad de circulación (art. 15)
- Derecho a la privacidad y a la intimidad (art. 16)
- Derecho a la seguridad social (art. 17)
- Derecho al trabajo (art. 18)
- Derecho a la salud (art. 19)
- Derecho a la educación (art. 20)
- Derecho a la cultura (art. 21)
- Derecho a la recreación, al esparcimiento y al deporte (art. 22)
- Derecho a la propiedad (art. 23)
- Derecho a la vivienda (art. 24)
- Derecho a un medio ambiente sano (art. 25)
- Derecho a la accesibilidad y a la movilidad personal (art. 26)
- Derechos políticos (art. 27)
- Derecho de reunión y de asociación (art. 28)
- Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias (art.29)
- Igual reconocimiento como persona ante la ley (art. 30)
- Acceso a la justicia (art. 31)

La extensa lista de derecho reconocidos por la Convención y detallados en su extensa redacción, muestra que el tema del envejecimiento es mucho más amplio del aspecto que examinamos en esta oportunidad, es decir la seguridad social.

Con especial referencia a la seguridad social el art. 20 de la Convención expresa que

Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna.

Los Estados Parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social.

Los Estados Parte buscarán facilitar, mediante convenios institucionales, acuerdos bilaterales u otros mecanismos hemisféricos, el reconocimiento de prestaciones, aportes realizados a la seguridad social o derechos de pensión de la persona mayor migrante.

En esta misma línea, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el período 2021-2030 como la Década del Envejecimiento Saludable, que constituye la principal estrategia para lograr y apoyar las acciones destinadas a construir una sociedad para todas las edades. El documento se basa en la orientación previa de la OMS, incluyendo: la [Estrategia Mundial de la OMS sobre el Envejecimiento y la Salud](#), en el [Plan de Acción Internacional de las Naciones Unidas para el Envejecimiento](#) y los [Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas](#)³⁴.

La Agenda 2030 de las Naciones Unidas³⁵ no prevé entre sus 17 objetivos uno explícitamente reservado a la edad avanzada, pero en tres de esos objetivos señala la especial tutela de las personas en la etapa de vejez. El Objetivo 2 relativo a la erradicación del hambre, establece en la meta 2.2 la necesidad de poner fin a todas las formas de malnutrición con especial atención a las necesidades de los adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad. A su vez el Objetivo 11 relativo a lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, establece como metas proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, accesibles y sostenibles es especial para las personas en situación de

³⁴ OMS, *Década del Envejecimiento saludable*, 2020, recuperado el 07/11/2021 de https://www.who.int/es/publications/m/item/decade-of-healthy-ageing-plan-of-action?sfvrsn=b4b75ebc_25

³⁵ Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015

vulnerabilidad, como las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad (11.2) y proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles a mujeres, niños, personas de edad y personas con discapacidad (11.7). Sin embargo en esta tan relevante Agenda de futuro de la ONU no hay referencias explícitas a la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social.

Como ha señalado Huenchuan, las intervenciones de los países para poner en práctica los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, no siempre se traducen en una cobertura real de los derechos en la vejez y “la desprotección se mantiene imperturbable”. Sigue existiendo una brecha *de jure* y *de facto* de los derechos en la vejez, debido en especial a la inexistencia de mecanismos de exigibilidad³⁶. La antropóloga chilena expresa que tampoco existe difusión de la información en relación con los derechos de las personas mayores, que ya están reconocidos en las diversas legislaciones nacionales, motivo por el cual el desconocimiento de los mismos por parte de los beneficiarios, reduce su efectividad. Advierte, por otra parte, que la efectividad en el goce de estos derechos depende inevitablemente del presupuesto público, y anota que en la mayoría de las legislaciones no hay mención de las fuentes de financiamiento para proteger los derechos reconocidos, lo cual evidentemente impide realizar los niveles de protección de los derechos en la vejez³⁷.

5. Los desafíos de la seguridad social

La gravedad del problema y la rapidez de los tiempos determinarán la inevitable crisis de los sistemas de seguridad social en el continente en menos de dos décadas, a menos que los gobiernos y los parlamentos logren instrumentar mecanismos, que permitan contrarrestar los efectos de las diversas causas examinadas.

³⁶ Huenchuan S. ob. cit., p. 201

³⁷ *idem*

Es de toda evidencia que la cuestión plantea desafíos que implican la reconstrucción de un Estado de bienestar social, basado en nuevos criterios de solidaridad y de participación ciudadana en los gastos.

El abordaje a la “mezcla tóxica” de envejecimiento y reducción de las contribuciones financieras tradicionales a los sistemas previsionales debe necesariamente plantearse desde una perspectiva interdisciplinaria, alejando la idea – muy propia del continente latinoamericano – que las soluciones previstas en la ley escrita solucionarán automáticamente problemas, que ya se están planteado con extrema gravedad.

En primer lugar, es necesario anticipar los cambios demográficos, a través de adecuados estudios estadísticos, porque es preciso conocer y cuantificar las realidades actuales, para planificar a futuro soluciones sobre el impacto que la vejez tendrá en el sistema económico y social de cada país.

En forma similar debe medirse la relación entre la población económicamente activa que contribuye al sistema previsional y los predecibles costos que genere el acceso de éstas - luego de cumplir los 60/65 años - a prestaciones de vejez contributivas o no contributivas.

En segundo lugar y ante la evidencia de un desequilibrio generacional cada vez más acentuado, se requieren estudios económicos que permitan prever con mayor precisión el desequilibrio financiero, que esa brecha causa en la actualidad y a futuro. No se trata solamente de ordenar ingresos y egresos del sistema, sino que deberán buscarse soluciones de financiación ante los inevitables déficits futuros de las prestaciones y servicios de vejez.

Como expresa el documento citado de la CAF:

Las presiones financieras ligadas al envejecimiento se ven agravadas por tres hechos. Primero, el cambio demográfico se dará a una velocidad considerable, por lo que la ventana de tiempo para aprovechar el bono demográfico y preparar los sistemas de protección social es menor que en países que ya pasaron por esta experiencia. Segundo, en muchos casos ya se parte de una situación deficitaria, por lo que, además de enfrentar las tendencias de largo plazo, varios países necesitan también reducir los desequilibrios financieros de sus sistemas de protección social en el futuro más cercano. Tercero, la crisis económica de la COVID-19 dejará a los Estados latinoamericanos con mayores niveles de deuda

y déficits fiscales, en un momento en que existen muchas urgencias en materia de gasto público para paliar los efectos sociales de la pandemia.

Entendemos que una vez anticipado el desequilibrio financiero intergeneracional de los años futuros, no será fácil encontrar soluciones que ataquen a las causas de esas brechas económicas. Políticas educativas y de empleo, así como controles mayores sobre la informalidad que procuren aumentar la recaudación de las contribuciones de trabajadores registrados, podrán mejorar las relación cotizantes/beneficiarios, pero más difícil será atender con métodos tradicionales las diferencias entre un envejecimiento en aumento y una fecundidad a la baja.

Descartando por supuesto políticas que puedan limitar el envejecimiento (porque en definitiva debemos considerar la vejez de nuestra época como una ventaja vital), tampoco parecen posible en el siglo XXI instaurar políticas efectivas de estímulo a la natalidad, por cuanto – entendemos - la baja de fecundidad es atribuible más a temas culturales intrafamiliares, a una nueva idea de pareja y a altos costos educativos, que a la falta de estímulos económicos o sociales. No deberán rechazarse las políticas públicas que estimulen una mayor natalidad, pero no deberemos confiar en que las mismas aporten una solución real del problema. Como expresa Pardo, los incentivos pronatalistas pueden lograr algunos repuntes episódicos, pero no logran su objetivo de sostener aumentos importantes de la fecundidad³⁸. Sin perjuicio de ello, las políticas que apuntan a mejorar las condiciones de los adultos y los niños ya nacidos pueden generar un contexto más amigable para tener hijos³⁹. En esta línea Saldain entiende que puede contribuir a incentivar la natalidad la implementación de prácticas laborales y regímenes de trabajo que permitan compatibilizar - para ambos sexos - la vida familiar con la laboral⁴⁰

Estas consideraciones indican que es necesario reforzar las políticas públicas en materia de tutelas sociales, hoy deterioradas a partir de ideologías políticas de fines del siglo XX que pregonaban el desarme del Estado de bienestar social por ser un anacronismo en la economía globalizada.

³⁸ Pardo I., entrevista Diario El País. Montevideo 08.08.2021, p. 10.

³⁹ *idem*

⁴⁰ Saldain R., entrevista en el Diario El País, Montevideo 08.08.2021.

Paradójicamente, la crisis de la pandemia COVID 19, que ha hecho estragos de los empleos, ha impuesto aún en aquellos países con gobiernos conservadores la necesidad de reformular un nuevo Estado de bienestar, que implica retornar a políticas públicas de carácter previsional y asistencial. Aunque la asistencia social no resuelve la problemática de fondo, no debe descuidarse - por motivos económicos y por razones humanitarias - como solución de emergencia para los grupos más vulnerables, entre los que destaca la ancianidad.

Los Gobiernos reconocen los documentos internacionales ratificados o consensuados que protegen los derechos de las personas mayores con relación a la educación, el trabajo, la seguridad social, la vivienda y la protección de la familia, pero pese a ello, las normas no siempre aseguran una protección real de los derechos en la vejez⁴¹. Una vez más aparece una característica de los sistemas jurídicos latinoamericanos, que proclaman desde sus Constituciones y normas legales una gran valoración de los derechos humanos – en este caso, los derechos de las personas mayores -, pero que solo son expresión de un formalismo jurídico, que pretende otorgar poderes milagrosos a las normas. El hiperjuridicismo de los sistemas conlleva una endémica transgresión de las propias normas, muchas veces relegadas al olvido. Como expresaba Barbagelata, el derecho en América Latina sufre la tara de *inanidad*, entendiéndose por tal "la que arrastra el derecho positivo reconocido como tal - estudiado y hasta elogiado como tal - pero que, a vista y paciencia de todos (incluso en algunos casos de las autoridades internacionales), no se aplica, ni nadie espera razonablemente que se aplique"⁴².

Ello acontece en especial modo en el tema de los derechos de la vejez, donde existe una legislación cada vez más frondosa, que desde el punto de vista formal permitiría abrigar mucha confianza en las tutelas que las personas mayores reciben en el continente, pero que – bien sabemos – choca contra una dura realidad, conformada por la pobreza, la falta de cuidados y de prestaciones de salud, la discriminación y la precariedad, en las que viven los ancianos.

⁴¹ Huenchuan S., ob. cit., p. 201 y 202

⁴² Barbagelata H.H., "Sobre el derecho del trabajo y sus fuentes", en *Simposio del Derecho del Trabajo*, Madrid 1978, p. 84.

Evidentemente las normas no son suficientes y necesitamos obrar a nivel de los Gobiernos, de los actores sociales, de la sociedad toda, para construir una cultura de la tolerancia y del respeto de los derechos de las personas mayores. Concentrar el debate en torno a normas formales (sin reparar en que puedan cumplirse o no), posterga muchas veces el examen de otros aspectos vinculados a la *dimensión social* del problema y requieren una militante acción de la ciudadanía toda. Como se ha expresado al respecto, “resulta fundamental que los problemas de las personas mayores —y sus soluciones en términos de protección social— se ubiquen en el marco más amplio de la construcción de una sociedad para todos”⁴³.

6. La cuestión de la financiación de la seguridad social

El actual contexto laboral y social muestra que se está erosionando la base impositiva de contribuciones tripartitas, que tradicionalmente financiaba la seguridad social. La implementación de nuevos criterios para sostener las prestaciones vinculadas al envejecimiento de las personas, deberá reconocer una realidad laboral diferenciada en la que compartirán empleabilidad trabajadores tradicionales (asalariados y dependientes, pero en número decreciente con relación al industrialismo clásico), trabajadores semi-dependientes (entendiendo por tales a los trabajadores que trabajen en forma autónoma, pero que dependen económicamente de una sola empresa/cliente) y trabajadores independientes o por cuenta propia (categoría que incluirá desde trabajadores especializados de alta formación que operan a través de instrumentos tecnológicos sofisticados a cuentapropistas modestos con trabajos de escaso valor y muchas veces informales). En este contexto es evidente que la Seguridad Social deberá imaginar criterios de financiación menos bismarkianos (es decir, menor centrados en los criterios del “triple aporte”) y más generales.

Se abre así la discusión sobre la necesidad de reformar la seguridad social, que implica no solo un debate de opiniones técnicas diversas sobre las

⁴³ Huenchuan S., ob. cit., p. 203

reglas del futuro, sino también una inevitable confrontación ideológica sobre los criterios que deberán adoptarse para una adecuada financiación del sistema: es un dilema que nos compromete a todos y a todos nos hace reflexionar, porque en ello va parte de la paz y la felicidad pública de los próximos 30 años.

El taylorismo/fordismo no solo había concebido una manera de producir, había también “pensado” y promovido un modelo social, que se sostenía sobre la idea de la estabilidad laboral: un trabajador a los 60 años, razonablemente había cotizado por lo menos durante 30 años y viviría aproximadamente entre 10 y 15 años más. Hoy, las nuevas formas de trabajo se originan en la fugacidad e inestabilidad de los vínculos, sin que aparezcan ideas sólidas sobre las tutelas del nuevo modelo.

Hace unos años, escribíamos en un libro colectivo - “La Seguridad Social en el Uruguay”⁴⁴ – coordinado por Plá Rodríguez algo que suena obvio: “La problemática fundamental de la seguridad social puede resumirse en la pregunta de quién asume el costo del sistema”. En palabras más directas, la pregunta hoy es “¿Quién pagará la cuenta de la Seguridad Social?”

Si la pregunta es obvia, las contestaciones ayer como hoy, ponen en discusión no solo criterios técnicos, sino concepciones filosóficas e ideológicas. ¿La vejez y todo lo que acompaña el deterioro del ser humano es un problema individual o social? ¿La solución corresponde al trabajador, a su empleador, al Estado o a toda la sociedad?

Bismark en el siglo XIX ideó un modo para financiar los seguros sociales, funcional al modelo laboral que caracterizaría gran parte del siglo XX. Hoy hay quienes siguen sosteniendo la centralidad de la idea bismarkiana, según la afirmación de que un trabajador deberá recibir en función de sus contribuciones a lo largo de la vida. Se reafirma así el criterio de una financiación de la seguridad social basada sobre el principio decimonónico del “do ut des”: los beneficios estarán definidos en función de las contribuciones. En una visión individualista de las tutelas previsionales ello es correcto: hay que equilibrar los aportes con los beneficios, porque de otro modo existirá un déficit.

⁴⁴ Raso Delgue J., “La financiación de la seguridad social”, en AA.VV., *La seguridad social en el Uruguay*, Montevideo 1991,

Pero al hablar de los problemas de la sobrevida, entendemos que estos no se resolverán con el aporte individual. La “vejez” será uno de los desafíos más importantes de los próximos 20 años, que afectará inevitablemente a toda la sociedad: a las familias, a los sistemas de asistencia médica y de cuidados, a los gobiernos nacionales de cualquier signo.

Entendemos que las soluciones bismarkianas no pueden resolver los problemas del futuro. Tampoco defendemos posiciones extremas que excluyan toda contribución de los beneficiarios, entendiendo que es necesario por un lado establecer criterios racionales para una equilibrada participación de los trabajadores activos del sistema, pero por otro existe la responsabilidad de la sociedad toda, que necesita además construir en paz su futuro. Si termináramos concibiendo el sistema de previsión social como un gran banco al que vamos depositando nuestros ahorros durante toda la vida útil, para un día beneficiarnos con esa acción tan meritoria y éticamente respetada, estaremos perdiendo de vista la realidad.

Comprobamos – como hemos ya apuntado en estas reflexiones - que hay cada vez menos trabajadores típicos, en planilla, como lo eran los obreros de fábrica del taylorismo clásico o los funcionarios de por vida de una empresa o del Estado. Hoy los trabajadores típicos son sustituidos inexorablemente (y cada vez con mayor velocidad), por trabajadores precarios, informales, desregulados, autónomos, etc. y - además - por las máquinas y la automatización en general.

Por lo tanto, la pregunta “¿quién pagará la cuenta de la Seguridad Social” admite una contestación binaria: los trabajadores pagarán una parte de esa cuenta y otra parte la deberá pagar la sociedad toda a través de un sistema impositivo que grave a los sujetos que más beneficios obtengan del actual contexto económico. En la medida que la vida (o la vejez) se prolongue, deberá apostarse a una participación pública cada vez más importante en el reparto de los costos, porque - repetimos - la vejez cada vez más deja de ser un problema individual, para volverse un problema social.

Los sistemas de tutela de la vejez – para ser eficientes y en condiciones de cubrir las necesidades sociales de las poblaciones – deberán “pensar” modelos construidos en gran parte a partir de una base tributaria que grave la

mayor riqueza producida, como contracara de la exclusión que esa misma riqueza genera en el empleo. Y son precisamente las empresas tecnológicas, las que hoy generan mayores riquezas con menor trabajo.

En una época en que el trabajo humano escasea, más que revisar los cálculos actuariales en los futuros sistemas elevando las edades de acceso a las prestaciones de vejez, es necesario imaginar un sistema tributario que compense ganancias económicas con costos futuros de la seguridad social originados en la vejez de trabajadores desempleados o subempleados a lo largo de un cada vez mayor número de años. En ese reparto de costos, todo proyecto de reforma de la seguridad social deberá definir cuál será la parte de “cuenta” que deberá pagar - a modo de compensación - la generación de riquezas producida sin trabajo o con menos trabajo o con trabajo más precario.

7. El pilar “0”

La seguridad social en lo relativo a prestaciones de vejez, tiene dos grandes fuentes de financiación: las contribuciones que hacen los trabajadores y empleadores en la etapa activa (tipo contributivo) y los recursos que provienen de rentas generales, es decir, de recaudación de impuestos generales (tipo no contributivo).

En el debate de la financiación de las tutelas de la vejez se abre paso la nueva concepción del llamado Pilar 0, que Rodríguez Azcúe define como “una prestación a la vejez de tipo no contributiva, financiada íntegramente por impuestos de carácter universal o tendientes a ese objetivo”⁴⁵. Como expresa el autor, mientras las personas con empleos bien remunerados o los funcionarios públicos en general, no tendrán dificultades de acceso a la jubilación, los trabajadores de bajos ingresos y principalmente las mujeres, verán afectados sus posibilidades de acceso por no haber cotizado los años suficientes (generalmente 30 o 35) para acceder a los beneficios de la pensión; a su vez,

⁴⁵ Rodríguez Azcúe A., ob. cit., Montevideo 2021, s/n (en imprenta),

quienes lo logren tendrán altas chances de ver comprometida la suficiencia de la prestación por los magros aportes realizados⁴⁶.

La idea de un “Pilar 0” como prestación no contributiva se basa por lo tanto en una modalidad de financiación ligada a impuestos generales. Esta prestación tiene “vocación universal, debiendo alcanzar a cualquier persona residente en un país”. Los criterios que se están evaluando permitirían definir un “pilar 0” variable, en la medida en que si una persona ya tiene otros ingresos propios, estos se restarían del beneficio o anularían, porque el objetivo es garantizar un ingreso mínimo a toda persona anciana, que no tenga ningún ingreso por ningún concepto. También se plantea la posibilidad que este “pilar” sea aumentado en la medida que la persona haya realizado parcialmente aportes, sin lograr alcanzar las cotizaciones requeridas por el sistema⁴⁷.

8. Conclusiones

A modo de conclusión, indicamos algunas consideraciones finales:

a) El cruce de diversas causas (mayor longevidad, menores tasas de natalidad, migraciones, nueva estructura de la familia, la robotización del trabajo, etc.) confluyen en plantear un futuro alarmante en materia de protección social de la vejez. No solo crecerá la desfinanciación de los sistemas de prestaciones contributivas, sino que aumentarán los cargas para las familias y la sociedad al crecer las necesidades de políticas de cuidados para la protección de las personas mayores.

b) Mientras que el sistema bismarkiano de seguridad social fue funcional al modelo de producción taylorista/fordista, hoy comprobamos transformaciones de los modos de producir, que erosionan los criterios tradicionales del trabajo a tiempo completo, registrado y de duración indefinida. La alternancia entre trabajos de distinta naturaleza (subordinados, semidependientes y autónomos),

⁴⁶ *idem*

⁴⁷ Econ. Alejandro Forteza, miembro de la Comisión de Expertos de Seguridad Social (CESS) de Uruguay, recuperado de <https://www.montevideo.com.uy/En-Perspectiva/-Pilar-cero--la-prestacion-en-la-que-avanza-la-Comision-de-Expertos-en-Seguridad-Social-uc787544>, 30/07/2021

así como altos porcentajes de informalidad y desempleo dificultan a las personas alcanzar “tiempos de cotización” suficientes para acceder a los beneficios de vejez brindados por la seguridad social.

c) Las complejidades que enfrentan todos los países para financiar la seguridad social, se agravan en el continente latinoamericano donde se acentúan las brechas de las desigualdades y se agravan las necesidades de ciudadanos que están muchas veces por razones de edad avanzada excluidos de todo sistema de tutela y deben vivir su última etapa vital en situación de pobreza. No modifica esta situación la amplia legislación nacional y los pactos internacionales suscritos por los países de la región, que muchas veces son expresión de una retórica de defensa de los derechos humanos, que no encuentra una adecuada proyección en la realidad.

d) Los desafíos que plantea el futuro de la seguridad social con relación a los adultos mayores comprometen a todos los actores sociales, porque el principal reto es buscar los consensos necesarios para “construir una sociedad para todos”. Nuestros países en crisis dependerán cada vez más del rol que asuman las organizaciones - especialmente las organizaciones nacionales - para satisfacer las expectativas de una sociedad que verá en el envejecimiento de sus poblaciones el principal riesgo de desarrollo social.

e) Vivimos una época que plantea el desafío de reformular conceptos, construir nuevas categorías sociales, adecuar tutelas, que permitan potenciar la dimensión de los derechos humanos, que – especialmente en el tema del envejecimiento y la seguridad social – están en situación de riesgo. En definitiva, los temas y problemas del envejecimiento y la seguridad social no están distantes de otros que forman parte esencial de las tutelas del ciudadano. Las realidades contemporáneas presagian una nueva polarización entre la riqueza y la pobreza y en esta “división de mundos” crecerán los contextos de vulnerabilidad, pobreza, discriminación.

f) Ante la nueva realidad, los Gobiernos son llamados a asumir las responsabilidades que derivan de la gobernanza de nuevas relaciones laborales y la necesidad de tutelas sociales adecuadas para los sectores que como la ancianidad, son especialmente vulnerables. Este concepto de gobernanza no

debe limitarse a las reglas y políticas a implementarse desde el Estado, sino que involucra a los actores sociales, a las organizaciones civiles, a los consumidores, a la propia cultura de un país y por lo tanto también a las Universidades. Es decir que todos nosotros – desde el rol que nos ha tocado vivir en la sociedad – somos convocados por estos desafíos y obligados a construir una sociedad del futuro justa también para la vejez.

Bibliografía

- ARANCO, N., STAMPINI, M., IBARRARÁN, P. y MEDELLÍN, N. (2018). *Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe*, BID.
- BARBAGELATA, H. H. (1978). “Sobre el derecho del trabajo y sus fuentes”, *Simposio del Derecho del Trabajo*, Madrid.
- BUCHELI, M. (2021). *Envejecimiento poblacional y el desafío para Uruguay*, Diario El País, Montevideo, 28.06.2021.
- CAF – Banco de Desarrollo de América Latina (2020). “Los sistemas de pensiones y salud en América Latina Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad”, *Reporte de Economía y Desarrollo 2020*, Corporación Andina de Fomento.
- DURÁN PENEDO, B. (2018). *Discriminación para el acceso al empleo por edad madura*, Montevideo.
- ERMIDA URIARTE, O. (2006). “Caracteres y tendencias del Derecho del trabajo en América Latina y en Europa”, *Revista de Derecho Social Latinoamericana*, Buenos Aires.
- FIAPAM (Federación Iberoamericana de Asociaciones de Personas Adultas Mayores) (2019). *América Latina envejece a pasos de gigante*, San José de Costa Rica, 05.03.2019.
- HUENCHUAN, S. (2009). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, CEPAL.
- PARDO, I. (2021). Entrevista en el Diario El País. Montevideo 08.08.2021.
- RASO DELGUE, J. (1991). “La financiación de la seguridad social”, en AA.VV., *La seguridad social en el Uruguay*, Montevideo.
- RODRÍGUEZ AZCÚE, A. (2021). “Reforma del régimen previsional: necesidad de un pilar cero potente”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Montevideo (en imprenta).
- ROMAGNOLI, U. (2017). Mensaje inaugural en el XXVI Encuentro de ex Becarios de Bologna-Castilla La Mancha, Valparaíso, Chile, 10.11.2017.
- SALDAIN, R. (2021). Entrevista en el Diario El País. Montevideo 08.08.2021.

Recursos electrónicos

FORTEZA, A. (2021). Miembro de la Comisión de Expertos de Seguridad Social (CESS) de Uruguay. Disponible en <https://www.montevideo.com.uy/En-Perspectiva/-Pilar-cero--la-prestacion-en-la-que-avanza-la-Comision-de-Expertos-en-Seguridad-Social-uc787544> [30/07/2021].

BODEWIG, C. (2021). *Reemplazar un trabajo por otro trabajo: ¿la automatización eliminará las nuevas oportunidades para los trabajadores?* en Worldbank.org. Disponible en <https://blogs.worldbank.org/voices/es/la-automatizacion-eliminar-las-nuevas-oportunidades-para-los-trabajadores> [30/06/2021].

OMS (2020). *Década del Envejecimiento saludable*. Disponible en https://www.who.int/es/publications/m/item/decade-of-healthy-ageing-plan-of-action?sfvrsn=b4b75ebc_25 [07/11/2021].