FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

UNIVERSITAS FUNDACIÓN

Seguridad Social para todos Solidaria e Inclusiva

ESTUDIOS EN HOMENAJE A CARMELO MESA-LAGO

Seguridad Social para todos
Solidaria e Inclusiva
Estudios en homenaje a Carmelo Mesa-Lago

Seguridad Social para todos
Solidaria e Inclusiva
Estudios en homenaje a Carmelo Mesa-Lago

Para esta edición:
© Universitas Fundación, 2023
Director: Iván Mirabal Rendón
Carrera 17 entre calles 22 y 23. Edif. Universitas Fundación, Barquisimeto 3001, Estado Lara, República Bolivariana de Venezuela
www.universitaslaboral.com

©Fundación Friedrich Ebert Stiftung en México, 2023
Responsable: Yesko Quiroga Stöllger
Yautepec 55, Col. Condesa, 06140, Ciudad de México, México
Teléfono +52 (55) 5553 5302
Fax +52 (55) 5254 1554
www.fes-mexico.org

ISBN: 978-980-18-3628-5
Depósito Legal: 2023000148

Edición coordinada por: Luis Eduardo Díaz

Diagramación y corrección de textos: *José Santana E.*

Se autoriza su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

La autorización para reproducir total o parcialmente los documentos de los funcionarios de la CEPAL debe solicitarse a su División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. «Copyright ©Naciones Unidas 2023. Todos los derechos reservados. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este artículo sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción».

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung y Fundación Universitas.

Primera Edición

Impreso en Venezuela

CARMELO MESA-LAGO

Contenido

Introducción
Luis Eduardo Díaz.....9

Promesas versus realidades en la privatización de pensiones en América Latina: evaluación de cuatro décadas en su desempeño (1980-2020)
Carmelo Mesa-Lago.....17

Chile: ¿podrá superarse un sistema de pensiones dual y guiado por el lucro?
Ana Sojo.....45

El principio de igualdad de género en el derecho a la seguridad social
María Ascensión Morales Ramírez.....65

Colombia, vejez y mujeres
Juliana Morad Acero
Jilmed Sarmiento.....81

Seguridad Social y Mercado de Trabajo en América Latina. Reflexiones sobre las contribuciones de Carmelo Mesa-Lago en su extensa y fructífera trayectoria
Fabio Bertranou.....109

Manifiesto
Francisco Tapia Guerrero.....123

Los sustantivos aportes de Carmelo Mesa-Lago al debate de los sistemas de pensiones en América Latina
Alberto Arenas de Mesa
Luis Hernán Vargas Faulbaum.....133

Hacia una pensión universal de vejez en Venezuela
María Eugenia Fernández S......157

La reforma de la seguridad social en Venezuela: un proceso político inconcluso
Absalón Méndez Cegarra.....185

El futuro de la seguridad social en Latinoamérica
Ángel Guillermo Ruiz Moreno.....205

El incisivo concepto de protección social, compartimentos estancos y vasos comunicantes
Luis Enrique de la Villa Gil.....231

Trabajadores a un click de la seguridad social
Luis Eduardo Díaz.....271

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones en un marco reformador basado en el diálogo político y social. El caso español
José Luis Tortuero Plaza.....303

Reflexiones en torno al futuro de la seguridad social
Jean Michel Servais.....335

Los trabajadores independientes y la seguridad social
Fabio Luiz dos Passos.....361

Demografía del envejecimiento: repercusiones y políticas públicas
Zulma Sosa.....377

El futuro de las pensiones y la economía del comportamiento
Diego Valero.....391

Chile: el tercer pilar en pensiones
Hugo Cifuentes Lillo
Miguel Pelayo Serna.....409

Contribución a una visión integrada de lucha contra la pobreza en Mozambique
António Lopes Dias.....439

Introducción

Luis Eduardo Díaz

I
Exordio

Carmelo MESA-LAGO es licenciado y doctor en Derecho, con Maestría en Economía y PhD en Relaciones Industriales y Laborales. Posee más de 90 publicaciones entre libros y folletos especializados y más de 300 artículos publicados en 8 idiomas en 34 países.

Cualquier investigación en seguridad social parte de los datos comparativos de MESA-LAGO, su quehacer se concentra en su cátedra de la Universidad de Pittsburgh, como Asesor Regional en Seguridad Social de la CEPAL y como investigador en la Universidad de Oxford. Ello le ha valido premios y honores como el de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), junto a Nelson Mandela, haber sido finalista del Premio Príncipe de Asturias en Ciencias Sociales de España y recibir reconocimientos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

Buena parte de su voluminosa obra está disponible gratuitamente. Llegué a ella gracias a la profesora María BERNARDONI quien recomendó a sus alumnos de post grado la edición en castellano del libro *La Crisis de la Seguridad Social y la Atención de la Salud: Experiencias y Lecciones Latinoamericanas,* editado en 1986 por el Fondo de Cultura Económica. Fascinado por su contenido, aquel hallazgo se ha multiplicado hasta el presente.

Le escribí por primera vez para una posible estancia universitaria en Pittsburgh, hasta conocerlo personalmente en Cartagena de Indias durante un Congreso en el 2010. El acento cubano lo delató, máxime cuando la noche final bailó un mambo con su esposa Elena, era una pieza del «Cachao», una danza trepidante ensayada cual discurso frente a un espejo. Protagonistas y espectadores tuvimos una «conversación con los dioses», (traducción de la palabra mambo proveniente del «kikongo» de África central). Fue otra conferencia, esta vez a cielo abierto, como para revivir una película mexicana con Resortes y Lilia Prado.

En el 2017 tuvo a su vista un libro mío al que calificó acertadamente de curso universitario, porque condensaba mi trabajo de cátedra; más tarde

en plena pandemia, a instancias de la Fundación Universitas, lo invité a dictar un seminario on line de seguridad social, y aunque el mundo ha cambiado bastante, desde la primera carta a su apartado postal hasta el último correo electrónico, el intercambio ha seguido con más libros y artículos.

Los directivos de la Fundación, mi profesor en el post Grado, Óscar HERNÁNDEZ ÁLVAREZ y mi amigo Iván MIRABAL RENDÓN, me proponen rendirle un homenaje, lo que ocurrió en dos tiempos, el primero, fue organizando a mediados de 2022, un congreso con su nombre (algunos de los ponentes colaboran en este libro), el segundo, es precisamente este texto colectivo, bajo el patrocinio invalorable de la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), elaborado entre quienes nos animamos a testimoniarle una vez más el afecto y admiración que merece.

A continuación resumo y comento en el mismo orden que se construyó el índice de contenidos, las principales cuestiones de este texto en el que MESA-LAGO, privilegia a sus lectores con el primer estudio de esta obra. Los discípulos y colaboradores que intervienen luego, fueron convocados sin que el maestro se involucrara directamente en ello. Es un libro en su honor, una recompensa por tanto entusiasmo, fortaleza y virtud.

II
Autores y temas centrales del libro homenaje a Carmelo Mesa-Lago

Sabemos que el mercado de trabajo latinoamericano es predominantemente informal. Esto, que debió ser una advertencia para cualquier empresa administradora de cuentas de ahorro para pensión, no sería tomado en cuenta. El target siempre resultó reducido y la certeza de tener un buen producto entre manos, sería cuando mucho, monopolizando y elevando los costos de administración. Los sindicatos quisieron también participar en el negocio reuniendo a su propia militancia, pero la capacidad de ahorro de los afiliados, mermada por los bajos salarios y los vaivenes de las crisis recurrentes, dejó a sus potenciales beneficiarios sin recursos para comprar una pensión. Muchos no alcanzaron sino la mínima o debieron conformarse, no sin resignación, con el saldo final de su cuenta, la que no suavizó el consumo ni tampoco contribuyó a diversificar el mercado de capitales como originalmente se pretendió.

Señala MESA-LAGO que a consecuencia de tales resultados, los sistemas mixtos, de solidaridad y capitalización, despuntan en la región,

diversificando los riesgos, entre el reparto público y el ahorro privado, entre la solidaridad y la autonomía de la voluntad.

La elección del diseño final dependerá, según mi opinión, de los intereses en pugna. Más allá de las recomendaciones de la OIT y de las proyecciones actuariales del caso; las complejas reformas, son decisiones políticas, siendo las mejores las que se hacen con cálculos actuariales y financieros (cobertura, impacto fiscal y tasa de reemplazo, entre otros); con negociación y diálogo social, pero ello ha sido la excepción.

El escrutinio y debate público es necesario, como la reforma chilena de 2008, a la que se refiere la investigadora Ana SOJO. Ella pregunta desde dónde parte la iniciativa, ¿se hace acaso por los de abajo? Da cuenta que las élites tienen mucho que ver en la preparación del paquete de cambios. Algunas asumen compromisos populares y se enorgullecen de sus líneas políticas, otras representan intereses particulares, como lo hizo Bismarck, calificado por Luis Enrique de LA VILLA GIL como pragmático, elitista y ambicioso, nada proclive a la clase obrera, distinto a la ilusión e idealismo de Sir William Beveridge.

Ana SOJO está consciente de la importancia de la reforma chilena de 2008. Pero afirma que la misma no incomodó a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs). La inclusión de un pilar solidario legitimó más bien su actuación. De hecho, se estimuló la competencia y en la normativa se contemplaron canales de participación en beneficio de los usuarios, juzgados como poco efectivos, prevaleciendo aún la división sobre el devenir de la previsión social, lo que está directamente vinculado a la reforma constitucional en ciernes.

Las iniciativas legislativas en algunos países están centradas en la ampliación de la cobertura, siendo la mujer uno de los ejes principales para elevarla. Compensar su trabajo no remunerado en el hogar, en la educación de los hijos y en el cuidado de la familia, merece un reconocimiento social y político que apenas comienza. Abonar cotizaciones a su favor por el tiempo no remunerado que le ha sido impuesto por la cultura patriarcal, es una medida justa y necesaria, consecuencia de su jornada invisible y pesada. La maestra María Ascensión MORALES RAMÍREZ, en su ensayo sobre el principio de igualdad de género en el derecho de la seguridad social, describe los modos para alcanzar la equidad en pensiones y demás ayudas familiares. Se trata de flexibilizar la afiliación/cotización, lo que resaltan también, Juliana MORAD ACERO y Jilmed SARMIENTO, ambas de la Universidad Javeriana de Colombia. Destacan junto a la profesora mexicana, cómo el trabajo no remunerado supera en promedio al asalariado, con las consecuencias del caso: menos ingreso y pérdida de autonomía.

El derecho a los cuidados, a una extensión de la seguridad social, más allá de las prestaciones económicas, expresado en estancias infantiles, cuidados a domicilio y centros de atención del adulto mayor, se presentan como la forma más acabada de completar la protección a la mujer, lo que obliga a una regulación transnacional, todavía incipiente.

Fabio BERTRANOU, especialista en seguridad social y Director de la Oficina de la OIT en el Cono Sur, advierte en su texto que la composición del mercado laboral no solo afecta a los regímenes de capitalización individual, sino a todos los sistemas. Y es que los diseños previsionales se levantan en estructuras precarias, imprevisibles y caóticas, donde la ciudadanía extravía sus derechos más elementales. Como la seguridad social pública es un plan, esa realidad, –en contra de los textos constitucionales–, lo arruina y atomiza. Es lo que señala Francisco TAPIA cuando aborda, a modo de Manifiesto, esta preocupación presente en diversos capítulos del libro. Las constituciones son dominadas por estas representaciones de la realidad que obstaculizan el cumplimiento de los derechos. A ello se sumó la pandemia de 2020 que redujo el espacio del empleo y de la salud, desmanteló la capacidad de las empresas e influyó en el aumento de la violencia intrafamiliar. Sus efectos debieron ser combatidos con medidas de asistencia que fueron más allá de los esquemas asegurativos tradicionales, decisiones de emergencia que demostraron, por una parte, la necesidad del Estado y por la otra, dejaron al descubierto su ausencia. El profesor TAPIA destaca la importancia que en este sentido adquiere la Recomendación 204 de la OIT de 2015, que pauta la transición de la economía informal a la formal.

El trabajo en negro tiene sus propias dinámicas y desde la crisis de la deuda de los 80, dejó atrás las ideas prevalecientes en torno a la expansión económica y salarial. Los desafíos desde entonces se incrementaron y era menester recurrir a los principios de la seguridad social. Acota BERTRANOU que los mismos, desde la formulación beveridgeana hasta su amplificación por la OIT, han sido continuamente reivindicados por MESA-LAGO. En las constituciones de última generación, son mencionados y en las leyes que desarrollan sus directrices, lo son más todavía. Los difundidos como base de la disciplina son los de universalidad (cobertura), uniformidad (igualdad y equidad), solidaridad (redistribución de ingresos), suficiencia (comprensividad de las prestaciones), unidad (administración estatal eficiente con participación ciudadana) y, se agrega con reciente interés, el de sostenibilidad, lo que ARENAS DE MESA, otro discípulo de MESA-LAGO, desarrolla como investigador y Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Afirma, junto a Luis VARGAS FAULBAUM, que los modelos de capitalización individual ya no son exclusivos, salvo el caso de República

Dominicana que se encuentra en discusión, pero tampoco los modelos mixtos son iguales, por lo que no existe un patrón único.

Después de todo, como se ha dicho antes, una jubilación forma parte de un plan de vida que exige acciones individuales de ahorro y otras de solidaridad colectiva. La clave está en el modo de cómo se reparten intergeneracionalmente las cargas y equitativamente los beneficios. Los principios de seguridad social no son meros enunciados, sino exigencias normativas para proyectar el futuro, las normas que los contienen, son la expresión comprimida de las decisiones políticas que las preceden con el propósito de fortalecer el espacio público y la autonomía colectiva e individual. Y ello requiere resolución, libertad y justicia.

ARENAS DE MESA y VARGAS FAULBAUM, advierten sobre la necesidad de alcanzar la sostenibilidad de los regímenes, un principio que tiene varias dimensiones: influye decididamente sobre la cobertura, la suficiencia de la prestación y la sustentabilidad fiscal del plan. Por supuesto, la presión fiscal es mayúscula en razón del crecimiento de la población adulta mayor, las demandas sociales de distintos grupos y por la insuficiencia de las pensiones, tal como ocurre en Venezuela, lo que la profesora de la Universidad del Zulia, María Eugenia FERNÁNDEZ describe en su trabajo como alarmante.

La población adulta mayor venezolana depende de las remesas familiares o de la caridad. La depresión económica, la enorme desigualdad y el éxodo del 20 por ciento de la población, califican la situación como una emergencia humanitaria compleja. Da cuenta de ello el profesor Absalón MÉNDEZ-CEGARRA de la Universidad Central de Venezuela. Señala que el fenómeno migratorio consumió gran parte del bono demográfico y el boom petrolero, eliminó el esfuerzo productivo, causando una parálisis en todos los órdenes de la vida. La fuente principal de riqueza se convirtió absurdamente en un obstáculo para el desarrollo.

De la presión fiscal se emerge, –Venezuela no es la excepción– imponiendo mayores privaciones a la población beneficiaria, retrasando los pagos de las prestaciones, licuando con la inflación los beneficios o imponiendo condiciones de acceso más severas. Pero el otro modo de liberarse de ese apremio, de forma más justa, es tomando en cuenta todo el ciclo de la vida, desde antes de nacer inclusive, protegiendo por igual a toda la población, mejorando los salarios y actualizando las pensiones, vinculando a los actores y fortaleciendo los servicios sociales. Esto es lento y progresivo y es por ello que la improvisación gana rápidamente terreno cuando de resolver necesidades se trata, porque los temas de previsión social

son amplios y diversos, comenta así el profesor Ángel Guillermo RUIZ MORENO. Aparte de los mencionados por su coterránea MORALES RAMÍREZ, deben incluirse los referidos a la atención de los pueblos originarios, los relacionados a los estilos de vida y la recreación. Acota RUIZ MORENO que el sistema político latinoamericano ha sido indiferente con la seguridad social, la que atada de pies y manos, poco puede hacer. Tampoco los gobiernos son tan fuertes como antes, expresa que existe una crisis general de gobernanza, agravada por la pandemia y la guerra.

En el viejo continente el espacio público no ha enfrentado el mismo debate de preferencias o sustituciones de modelos. La solidaridad forma parte indiscutible de capacidades estatales que representan las intenciones del contrato social. En España, por ejemplo, el debate sobre la pertinencia de las cuentas individuales obligatorias a modo de desplazamiento de la previsión pública estuvo resuelto en los 80. Su espacio, como acota el maestro español De La VILLA GIL, está demarcado. Se debate en la actualidad contar sí con algunos vasos comunicantes que, sin poner en riesgo la salud y las pensiones públicas, presenten diversas opciones entre seguros privados, mutuas y planes de pensiones, dado que el envejecimiento y la merma del volumen de empleo disponible son problemas estructurales.

El futuro de las pensiones está amenazado, a menos que se extienda la edad o se prometa una tasa de reemplazo menor. Una fuerza laboral cada vez más pequeña podrá mantener encendidos los motores de la economía. La inseguridad de la subsistencia en Europa y la mera sobrevivencia en la región, carcomen los beneficios definidos y peor que eso; arruinan a las democracias. Revelo en mi ensayo «trabajadores a un click de la seguridad social», cómo los empleados interconectados compiten –sin límite de espacio y tiempo– por adquirir una plaza de trabajo en este capitalismo de plataforma, tercerizado y descentralizado, de bajos costos laborales y donde la tasa de participación y de beneficios es menor para la mujer.

Los bolsillos vacíos nos hacen olvidar el futuro, porque el presente está disuelto. En Europa, los nacionalismos y en la región, su inestabilidad política, refuerzan la incertidumbre de vivir sin poder encajar un proyecto de vida. Un joven no tiene capacidad de trabajo estable ni ahorro para adquirir una vivienda o formar una familia. Se desvincula muy rápido de la política y pierde la conexión con lo social. Eso rebasa el funcionamiento racional y eficiente de los sistemas de seguridad social europeos, y qué decir de los seguros sociales en la región que incumplen con los principios que le son inherentes, como el de la uniformidad, al revelarse múltiples esquemas de protección (cajas y regímenes especiales).

El Diálogo Social con mayúscula, dice el maestro José Luis TORTUERO PLAZA, es el mecanismo articulador en España para mantener la garantía del poder adquisitivo de las pensiones; la protección social complementaria (Ley 12/2022, de 30 de junio), y, un sistema de cotizaciones para los trabajadores autónomos. En plena pandemia, se decretó el ingreso mínimo vital y de seguidas en el 2021, el complemento de pensión contributiva para la reducción de la brecha de género. Sin embargo, apunta el catedrático, las medidas aún son insuficientes. La reducción del gasto público y el desplazamiento hacia delante de la edad de retiro se imponen en entornos cada vez más frágiles y flexibles, de los 60 años a los 65, luego a los 67 o 70 años de edad, a cambio de un plus económico, pero a costa de sacrificar la recompensa del tiempo libre por ese extra monetario.

En la región, el Pacto de Toledo ha sido apreciado con interés, como faro de aprendizaje para establecer rutinas, forjar confianza y cortar precisamente la inseguridad que nos aqueja. Como señala Jean Michel SERVAIS, la seguridad social es una disciplina que sustituye los ingresos perdidos, es una garantía que alcanzó primigeniamente a trabajadores del sector público, corporaciones privadas y empresas estratégicas. Debe adaptarse ahora a nuevas categorías de empleo que se multiplican y donde la protección perdió eficacia. A ello hay que sumar el desempleo y la liberación de capitales que exigen una mayor flexibilidad laboral y menos impuestos. Tal adecuación, está aún en pleno desarrollo, porque las variables sobre remuneración, periodicidad y base mínima de cotización, no están presentes como antes, tal como lo reconoce Fabio Luiz dos PASSOS en su artículo sobre los trabajadores independientes y la seguridad social.

Zulma SOSA, por su parte, presenta un panorama de la situación demográfica. Ella es la coordinadora del área de población y desarrollo del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) de la División de Población de la CEPAL. Consecuencia del COVID-19, dice, Latinoamérica fue la región del mundo que perdió más años de esperanza de vida. Casí un tercio de los adultos mayores carece de pensión y el porcentaje que no satisface las necesidades mínimas de consumo equivale al 41 por ciento. En el 2050, las personas mayores de 60 años y más llegarán al 25,10 por ciento del total de la población. ¡Hay que actuar entonces! SOSA en su trabajo expone las soluciones. Se trata en esencia de un asunto de planeamiento y diálogo con los actores.

En ocasiones también hay que cuestionar paradigmas, como lo hace Diego VALERO, quien es un estudioso de la economía conductual; expresa que el agente-afiliado-cotizante, no tiene toda la información ni tampoco elige la opción de mayor valor. El ahorro para el retiro, es un flujo de ingresos

que debe ser suficiente para un período de desacumulación. Allí hay que actuar también. De un lado, tenemos o deberíamos tener, un plan público de capitalización colectiva solidario y del otro, un plan de disposición de los recursos ahorrados, manteniendo un stock suficiente para abordar imprevistos. Un nivel de vida «adecuado» estaría garantizado por el primero y el «deseado» por el segundo. VALERO expone que deben generarse estímulos (nudges) para mejorar los ahorros capaces de superar los sesgos conductuales que lo frenan. Mientras el ensayo de SOSA brinda orientaciones de política pública ante el envejecimiento poblacional, lo que requiere de acciones urgentes en varias esferas; VALERO plantea que los fondos de pensiones, como principal inversor institucional del mundo, deberían liderar otras formas de emplear esos caudales, destinándolos hacia una economía verde; así como hay un plan de protección social público, hay una declaración de política de inversiones en activos sostenibles y medibles, a juzgar por metodologías ya contrastadas (reducción de huella de carbono, número de personas favorecidas con microcréditos, áreas de extensión agrícola, entre otras). En este sentido, los profesores Hugo CIFUENTES LILLO y Miguel PELAYO SERNA, identifican las diferentes modalidades de ahorro del tercer pilar en pensiones en el sistema chileno, destacando el ahorro previsional colectivo a instancias del empleador, como respuesta a la crisis demográfica y ensanchando la oferta de dinero privado para invertir.

El aumento de las opciones de ahorro complementario dependerá de los pilares de protección que lo anteceden. Este es el caso del ensayo perteneciente a Antonio LOPES DIAS. Manifiesta que la coherencia y la gradualidad, son requisitos necesarios en la construcción de la seguridad social en Mozambique, lo que no dudo pueda extrapolarse a otros países africanos y a otros continentes con iguales convulsiones históricas y anhelos.

Promesas versus realidades en la privatización de pensiones en América Latina: evaluación de cuatro décadas en su desempeño (1980-2020)

*Carmelo Mesa-Lago**

Sumario

Introducción. I. Cobertura de la PEA y de los adultos mayores. II. Solidaridad social y equidad de género. III. Suficiencia de las prestaciones. IV. Administración eficiente y costos razonables. V. Sostenibilidad financiera y actuarial. VI. Conclusiones. VII. Recomendaciones. Bibliografía.

---

* Carmelo MESA-LAGO es licenciado y doctor en Derecho, con Maestría en Economía y PhD en Relaciones Industriales y Laborales. Posee más de 90 publicaciones entre libros y folletos especializados y más de 300 artículos publicados en 8 idiomas en 34 países. Su quehacer se concentra en su cátedra de la Universidad de Pittsburgh, como Asesor Regional en Seguridad Social de la CEPAL y como investigador en la Universidad de Oxford.

Introducción

En el último cuarto de siglo he evaluado periódicamente las reformas estructurales que «privatizaron» los antiguos sistemas «públicos» de pensiones latinoamericanas, comenzando con la pionera en Chile que luego se extendió a otros diez países en la región, así como a otros en Europa del Este y Asia (ver Ortiz, Durán-Valverde, Urban y Wodsak, 2018). Como parte de mi investigación, he sido consultor en las reformas de Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, República Dominicana y Uruguay; además he realizado estudios de cada una de las reformas y publicado sus resultados, así como conducido análisis comparados de todas ellas. Este capítulo integra todos estos trabajos, los resume y actualiza[1].

Las reformas estructurales transformaron total o parcialmente el sistema «público» (caracterizado por prestación definida, reparto o capitalización parcial colectiva, y administración pública) en «privado» (tipificado por contribución definida, capitalización plena –con cuentas individuales– y administración privada por corporaciones con ánimo de lucro). Dichas reformas adoptaron tres modelos: a) *substitutivo*, que cerró el sistema público y lo reemplazó totalmente por el privado (por orden de implementación: Chile, Bolivia, México, El Salvador y República Dominicana); b) *mixto*, que conservó el sistema público pero lo convirtió en un primer pilar y añadió un segundo pilar, privado (Argentina, Uruguay, Costa Rica y Panamá); y c) *paralelo* que preservó el sistema público (en algunos casos con una reforma paramétrica[2]) y agregó el sistema privado, los dos compitiendo entre sí (Perú y Colombia) (esta terminología la introduje en Mesa-Lago, 2008). Después de la reforma estructural de Panamá (17 años desde su promulgación legal) no ha habido ninguna otra reforma estructural.

Los defectos de los sistemas privados, documentados en este capítulo, indujeron «re-reformas» de tres tipos: a) Chile (2008) preservó el sistema privado, pero con un componente público solidario que mejoró el sistema (expandió su cobertura, infundió solidaridad social, equidad de género y sostenibilidad financiera) y lo convirtió en un sistema casi mixto («integrado»)[3]; b)

---

[1] El capítulo se apoya principalmente en mis dos libros más recientes: Mesa-Lago, 2020, 2022b. Para mi último estudio de país, la re-reforma mexicana de 2020, ver Mesa-Lago, 2022a.

[2] Una reforma paramétrica refuerza el sistema público, con cambios para hacerlo más sostenible financiera y actuarialmente, como aumento en la edad de jubilación, modificación de la fórmula de cálculo de la pensión, reducción de las prestaciones, incremento de las contribuciones o una combinación de dichos parámetros.

[3] Término acuñado por Arenas de Mesa (2019).

Argentina (2008) cerró el pilar privado del modelo mixto y pasó a todos los asegurados y sus fondos al sistema público; c) Bolivia (2010) cerró el sistema privado y pasó a los asegurados al sistema público pero mantuvo las cuentas individuales (conformando un modelo mixto); El Salvador (2017) mantuvo el sistema pero le agregó un componente público de reparto (mixto); y México (2020) de igual forma incorporó un componente público que convirtió el sistema en mixto. En resumen, se pasó de cinco modelos substitutivos, cuatro mixtos y dos paralelos, a uno substitutivo puro (República Dominicana, que está considerando una reforma), seis mixtos (uno integrado), dos paralelos que están considerando reformas orientadas a un sistema mixto, y uno público (Mesa-Lago, 2013, 2022)[4]. Ver la tipología de las reformas estructurales y las re-reformas en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Tipología de las Reformas Estructurales y Re-reformas de Pensiones en América Latina, 1981 a 2022

Países[a]	Año de Implementación	Modelos de reforma estructural	Características	Re-reformas implantadas o en proceso
Chile	1981	Substitutivo	Paso total de público a privado	Paso a sistema «integrado» o casi mixto
Perú	1993	Paralelo	Mantiene sistema público y agrega sistema privado, ambos compiten	Re-reforma en discusión; posible cambio a mixto
Argentina	1993	Mixto	Sistema público pasa a 1er pilar y se agrega 2do. pilar privado	Paso a sistema público (2008)
Colombia	1994	Paralelo	Mantiene sistema público y agrega sistema privado, ambos compiten	Re-reforma en discusión; posible cambio a mixto
Uruguay	1996	Mixto	Sistema público pasa a 1er pilar y se agrega 2do. pilar privado	Mantiene sistema mixto (propuesta de reforma 2022, ratifica dicho sistema)

[4] Actualmente en América Latina hay diez sistemas públicos: Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

[a] Ordenados por año de implementación del sistema.

Continuación...
Cuadro 1. Tipología de las Reformas Estructurales y Re-reformas de Pensiones en América Latina, 1981 a 2022

Países[a]	Año de Implementación	Modelos de reforma estructural	Características	Re-reformas implantadas o en proceso
México	1993	Substitutivo	Paso total de público a privado	Paso a sistema mixto (componente público y cuentas individuales 2020)
El Salvador	1998	Substitutivo	Paso total de público a privado	Pasa a sistema mixto (componente público y cuentas individuales, 2017)
Costa Rica	2001	Mixto	Sistema público pasa a 1er pilar y se agrega 2do, pilar privado	Maniene el sistema mixto, reforma paramétrica 2021) lo fortalece
R. Dominicana	2003	Substitutivo	Paso total de público a privado	Reforma en discusion (2022)
Panamá	2008	Mixto	Sistema público pasa a 1er. pilar y se agrega 2do. pilar privado	Reforma en discusión (2022) probablemente mantendrá sistema mixto

Fuentes: Mesa-Lago, 2008, 2013, 2022b.

Este capítulo evalúa el desempeño de los diez sistemas privados de pensiones latinoamericanos entre 1980 y 2021, especialmente, en 1999-2021 (para el que contamos con estadísticas comparables de todos los países). La evaluación se hace basada en los principios fundamentales de la seguridad social aprobados desde 1919 por convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): 1) cobertura de la población económicamente activa (PEA) o fuerza laboral y de la población adulta mayor (65 años y más); 2) solidaridad social e igualdad de género; 3) suficiencia de las prestaciones; 4) administración eficiente y costos razonables (análisis de si funciona la competencia o no); y 5) sostenibilidad financiera y actuarial. En cada principio, se confrontan las promesas hechas por los reformadores (o el no pronunciamiento en dos principios) con la realidad de estadísticas homologadas y otra información de los diez países[5].

[a] Ordenados por año de implementación del sistema.

5 Para documentación de las promesas véase Mesa-Lago, 2020. Las estadísticas son mayormente del Boletín Estadístico de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS, 2000 a 2022), número de diciembre en cada año de 1999 a 2021.

I. Cobertura de la PEA y de los adultos mayores

La cobertura puede ser: a) contributiva, basada en la afiliación al sistema y el pago de contribuciones sobre el salario, por el asegurado y por su empleador (salvo Chile y Perú); y b) no contributiva, que no requiere aportes, es una prestación asistencial, usualmente financiada por el Estado, y focalizada en la pobreza extrema o total (excepto en Bolivia en que es universal).

Promesa de la reforma estructural: el sistema privado aumentará la cobertura de la PEA por las pensiones contributivas. No hubo pronunciamiento alguno sobre la cobertura de los adultos mayores, ni tampoco sobre las pensiones no contributivas.

Realidad: La cobertura contributiva de la PEA, entre el año de inicio de la reforma en cada país y el año 2004, cayó en todos los países a un promedio ponderado de 38% a 26%; en Panamá no se había implementado el sistema en 2004 (Mesa-Lago, 2008). Después aumentó, pero con diferencias entre los países siendo muy baja en los cinco menos desarrollados (Cuadro 2)[6].

Cuadro 2. Cobertura de la PEA y de la Población Adulta Mayor por Pensiones Contributivas y no Contributivas en Sistemas Privados, Alrededor de 2019

Países	Cobertura PEA por pensiones contributivas[a] (%)	Países	Cobertura población adulta mayor[b] por pensiones contributivas y no contributivas (%)
Uruguay	68,8	Bolivia	97,6
Costa Rica	64,6	Uruguay	87,9
Chile	62,9	Chile	87,0
Panamá	46,3	Panamá	81,1
República Dominicana	38,3	México	69,6
Colombia	34,1	Costa Rica	67,7
México	31,0	Colombia	54,6
El Salvador	28,3	Perú	47,2
Perú	20,1	El Salvador	19,5
Bolivia	19,6	R. Dominicana	15,8

Fuente: Mesa-Lago, 2022, basado en encuestas de hogares procesadas por la CEPAL, 2022.

[6] Las estadísticas de la AIOS subestiman la cobertura porque excluyen a los asegurados en el sistema/pilar público y a los esquemas separados (por ejemplo, las fuerzas armadas en todos los países salvo en Costa Rica); por el contrario, el uso de afiliados en vez de cotizantes sobreestima la cobertura, por ejemplo, El Salvador 123%, Chile 122%, México 120% y Costa Rica 118% (AIOS, 2022). Por dichas razones, se utilizaron las encuestas de hogares procesadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022), que se basan en cotizantes e incluyen a los sectores excluidos.

[a] Basado en cotizantes activos. [b] Población de 65 años y más.

La cobertura contributiva de la PEA en 2019 era (de mayor a menor): 69% a 63% en Uruguay, Costa Rica y Chile (países más desarrollados socialmente); 46% en Panamá (país intermedio), y 38% a 20% en República Dominicana, Colombia, México, El Salvador, Perú y Bolivia (países menos desarrollados socialmente). En los últimos seis países la cobertura es muy difícil de expandir por dos causas: a) la alta proporción de la PEA que es informal (por ejemplo, trabajadores independientes o autónomos, trabajadores familiares no remunerados, campesinos) y por ello usualmente su trabajo es precario, carece de empleador, y su salario/ingreso tiende a ser errático y bajo; y b) los sistemas no han adoptado medidas para adaptarse a la estructura de la fuerza laboral a fin de incorporar a esos grupos difíciles de afiliar.

Entre 2009 y 2018, la cobertura contributiva de la PEA aumentó en ocho países, se estancó en El Salvador y cayó en México (en 3 puntos porcentuales) (BID-SIMS, 2019). Nótese, que dicha cobertura sigue siendo minoritaria en seis países, por debajo de la cobertura mínima de 50% establecida por la OIT. La cobertura de la población de 65 años y más, combinando la pensión contributiva y la no contributiva, se exhibe en el Cuadro 2. En 2018 dicha cobertura de los adultos mayores era (de mayor a menor): 97% a 68% en Bolivia, Uruguay, Chile, Panamá, México y Costa Rica; 55% y 47% en Colombia y Perú; y 20% y 16% en El Salvador y República Dominicana (la segunda carece de pensiones no contributivas y en la primera se estancaron dichas pensiones). El cuadro 2 demuestra que, en todos los países, excepto en los dos citados, la cobertura de los adultos mayores era muy superior a la cobertura de la PEA. Ello se debe a que la cobertura de los adultos mayores aumentó principalmente por la extensión de las pensiones no contributivas, mientras que la cobertura por las pensiones contributivas se expandió muy poco. Las primeras no son parte del sistema privado, sino exógenas al mismo, financiadas por el Estado. Nótese que Bolivia tiene la cobertura inferior de la PEA en pensiones contributivas (19,6%), pero la cobertura mayor de la población adulta mayor (97,6%), fundamentalmente por las pensiones no contributivas que son universales.

II. Solidaridad social y equidad de género

Promesas: No las hubo sobre estos dos principios, debido a que en los sistemas privados la cuenta individual de los asegurados teóricamente pertenece a los mismos y, por tanto, no hay transferencias entre generaciones, entre grupos de ingreso y entre géneros, como es usual en los sistemas públicos. Sin embargo, los reformadores estructurales proclamaron que el Estado tendría un «papel subsidiario».

Realidad: Contrario al principio de la subsidiaridad, el Estado ha jugado un papel imprescindible, sin el cual el sistema privado no podría existir: a) hace obligatoria la afiliación al sistema; b) introduce/expande las pensiones no contributivas las que financia; c) aporta para mejorar las pensiones contributivas bajas (Chile, México y Uruguay); d) financia medidas de inclusión en el sistema contributivo para ciertos grupos excluidos, por ejemplo, en Costa Rica concede un subsidio a los trabajadores autónomos de bajo ingreso que se afilien; y e) financia el costo de transición del sistema público al privado[7].

El sistema privado carece de solidaridad social, por la razón explicada, pero además, eliminó la contribución del empleador en Chile y Perú, por lo cual el trabajador paga el 100%, contra la norma de la OIT que no debe cotizar más que 50% del total (en todos los sistemas públicos continúa la contribución del empleador). La reforma estructural entronizó el principio de «equivalencia»: una relación más estrecha entre la contribución y el monto de la pensión (porque todo va a la cuenta individual). Se adujo que dicho principio sería un incentivo para aumentar la cobertura porque los asegurados no tendrían que compartir su cuenta, pero ya se ha visto que esto no ha ocurrido en la mayoría de los países; también se alega que la equivalencia sería un acicate para que el asegurado contribuyese puntualmente, pero esto tampoco se ha materializado como se verá en la sección V. Por último, a pesar del principio de equivalencia, las tasas de reemplazo (TR)[8] de los sistemas privados son inferiores a las de los sistemas públicos (ver sección siguiente).

La inequidad de género se deriva tanto del mercado de trabajo y factores demográficos (típicos en ambos sistemas) pero también por el propio sistema de pensiones privado. En cuanto al mercado de trabajo: a) la mujer tiene una tasa de participación en la fuerza laboral menor que la del hombre; b) el salario femenino es inferior al masculino por igual tarea (aunque la ley establezca la paridad, ésta raramente se ejecuta en la práctica); c) la mujer deja el trabajo por maternidad y cuidado de los hijos, sin recibir remuneración por este servicio (además, el cuidado de los hijos impide que la mujer trabaje salvo donde existen guarderías infantiles suficientes y gratis o de bajo costo); d) todo lo anterior provoca que la mujer tenga una densidad de cotización menor que la del hombre. Además, la ley con frecuencia fija la edad de retiro

---

[7] El costo de transición ocurre porque, al cerrarse el sistema público, todos sus asegurados dejan de contribuir al mismo y pasan sus aportes al sistema privado, mientras que la mayoría de las pensiones en curso de pago y las futuras (hasta que madura el sistema privado) resultan del sistema público. Lo anterior provoca un déficit que dura entre 35 y 70 años; en el país pionero, Chile, la cima del déficit tomó 7% del PIB; en todos los países el déficit es financiado por el Estado.

[8] La tasa de reemplazo es el porcentaje sobre el salario promedio que determina el monto de la pensión.

de la mujer cinco años menos que la del hombre (por lo cual contribuye cinco años menos), pero vive alrededor de cinco años más, por lo cual su pensión debe ser pagada por un período de diez años más que la pensión del hombre. El sistema privado agrava dicha situación, porque aplica tasas de mortalidad diferenciadas por género (basadas en lo acumulado en la cuenta individual y la esperanza de vida femenina) por lo cual la pensión femenina es aun menor que la masculina. Las TR promedio y media femeninas calculadas para cinco sistemas privados son entre dos y nueve puntos menores que las masculinas (Forteza y Ourens, 2012).

Debido a su menor participación laboral y al hecho que el trabajo informal de la mujer es proporcionalmente mayor al del hombre, aquélla también tiene una cobertura contributiva de la PEA inferior a la masculina en la gran mayoría de los países. En 2018, los seis países menos desarrollados socialmente tenían una cobertura de la PEA femenina en el sistema privado inferior al 50% mínimo fijado por la OIT; y en Bolivia y Perú era menor al 20%. Con la excepción de dos países, la cobertura del hombre era superior a la de la mujer, oscilando entre 3 y 10 puntos porcentuales más (BID-SIMS, 2019). Entre 2009 y 2018 la cobertura femenina aumentó en todos los países excepto en México (-5,1 puntos porcentuales) y en El Salvador (-1,6 puntos). Excepto en el Uruguay, la expansión promedio anual en los ocho años del período fue menor a un punto porcentual.

Sin embargo, la cobertura total (sumando la contributiva y la no contributiva) de las adultas mayores es muy alta: 97% a 86% en Bolivia, Chile y Uruguay, 79% a 59% en Panamá, México y Costa Rica, y 50% a 11% en Colombia, Perú, República Dominicana y El Salvador. Solo en los dos últimos es muy baja debido a la ausencia o estancamiento de pensiones no contributivas, y en esos dos y en Perú es inferior al 50% mínimo de cobertura fijado por la OIT. Esto es el resultado fundamental de que las pensiones no contributivas favorecen a las mujeres, las que sufren una mayor incidencia de pobreza que los hombres. Entre 2009 y 2018 la cobertura femenina se incrementó en todos los países debido a la extensión de las pensiones no contributivas financiadas por el fisco (BID-SIMS, 2019).

III. Suficiencia de las prestaciones

Promesas: Las pensiones serán más que suficientes, por ejemplo, José Piñera (1992) el ministro de previsión social que estableció el sistema chileno prometió que serían igual al 70% del último salario.

Realidad: Las tasas de reemplazo (TR) en la mayoría de los sistemas privados son muy inferiores a la prometida. La OIT establece que la TR sobre el

salario promedio de la vida activa del asegurado debe ser al menos 45%. Según el BID, la TR bruta (antes de impuestos al salario) promedio de los sistemas privados era de 39,8% en 2015, casi 25 puntos porcentuales menor que la tasa promedio de 64,7% de los sistemas públicos (Bosch, Oliveri, Berstein, García-Huitrón y Altamirano, 2018).

Cuadro 3. Tasas de Reemplazo del BID en América Latina, 2015, 2020

Países	Cálculos del BID (2015)				
	Tipo de Sistema	TR %	Países	Tipo de Sistema	TR %
1. México	BD	107	14. Brasil	CD Tiempo	52
2. Paraguay	BD	98	15. El Salvador	BD	48
3. Ecuador	BD	96	16. Perú	BD	47
4. Costa Rica	BD+CD	90	17. Colombia	CD	44
5. Panamá	BD+CD	88	18. México	CD	44
6. Brasil	BD edad	80	19. Perú	CD	39
7. Argentina	BD	80	20. Chile	CD	38
8. Nicaragua	BD	77	21. Bolivia	CD[e]	31
9. El Salvador	BD	75	22. Haití	BD	31
10. Colombia	BD	73	23. Venezuela	BD	30
11. Uruguay	BD+CD	72	Promedio	BD	647
12. Honduras	BD	68	Promedio	CD	39,8
13. Guatemala	BD	58			

BD=Beneficio definido (público); CD= Contribución definida (privado); BC+CD mixto.
Fuentes: Bosch, Oliveri, Berstein, García-Huitrón y Altamirano, 2018.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2021) ofrece TR recientes («hipotéticas»), pero no distingue claramente entre sistemas privados (BD) y públicos (CD); los sistemas públicos de Brasil y Argentina, así como el sistema público en el modelo paralelo de Colombia y el pilar público de Costa Rica tenían TR que oscilaban entre 88% y 60%; la tasa de México total (combinando la pública y la privada) era de 61%, todos estos superaban la TR promedio de la OCDE de 51,8%; por otra parte, la TR privada de Chile era de 31%, inferior al promedio de la OCDE y al mínimo de la OIT, así como menos de la mitad de la prometida por Piñera (Cuadro 3).

Estudios hechos en los países confirman la mayoría de las cifras anteriores. En Chile la TR media en 2015 era 34% del salario promedio en los últimos 10 años y se proyectaba un declive a 15% para 2025-2035; en México, la TR promedio era 26% y el 58% de los asegurados no recibirá pensión contributiva; en Perú, la TR promedio era 40% y 65% no recibirá

una pensión contributiva, y en República Dominicana la TR promedio era 36% (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones [CAPSP], 2015; Cruz-Saco, Seminario, Leiva, Moreno y Zagarra, 2018; Ortiz, Durán-Valverde, Urban y Wodsak, 2018; Berenice, 2019). Lo anterior prueba que las TR en la mayoría de los sistemas privados son inferiores a la mínima fijada por la OIT y que las pensiones no son adecuadas.

En siete de los diez sistemas privados, las pensiones se ajustan anualmente (ya sea al Índice de Precios al Consumidor [IPC], al salario, etc.) mientras que en tres sistemas privados se deja a la discreción del gobierno (El Salvador, Panamá y Perú).

Las bajas pensiones en los sistemas privados han generado una reacción negativa en varios de los países, por ejemplo, en Chile en 2016 hubo demostraciones públicas de un millón de personas que protestaban contra las Administradoras de Fondos de Pensiones [AFPs][9]. Como se ha mencionado, el principio de equivalencia en los sistemas privados, refuerza la relación entre la contribución y el monto de la pensión, pero no ha logrado TR suficientes.

IV. Administración eficiente y costos razonables

Promesas: La competencia entre AFPs aumentará la eficiencia y reducirá los costos de gestión, porque los trabajadores escogerán y se trasladarán a las AFPs que cobren las comisiones menores, logren los rendimientos más altos y paguen las pensiones mayores.

Realidad: Cinco indicadores demuestran, en la gran mayoría de los diez países, que la competencia no ha funcionado o ha sido muy escasa y que el costo administrativo es alto y se ha mantenido.

1) El número de AFPs resulta del tamaño del mercado de asegurados: a mayor éste, más AFPs y viceversa. México tiene el número mayor (diez) y Bolivia y El Salvador el número menor (dos), en ambos países existe un duopolio y no hay competencia. El número de las AFPs merma por fusiones y cierres, por ejemplo, en México el número de Afores decreció de 21 a 10 entre el cénit y 2021. En dos países con mercados de asegurados pequeños (Costa Rica y Uruguay) hay una o varias administradoras públicas y ellas han logrado incrementar la competencia; Costa Rica tiene siete administradoras, el mismo número que Chile a pesar de que ésta tiene cuatro veces el número de asegurados cotizantes que Costa Rica (Cuadro 4).

[9] La abreviatura AFP se usa en Chile y la mayoría de los otros países; en México son Afores, en el Uruguay AFAP. En adelante se usará AFP para simplificar.

Cuadro 4. Número Declinante de AFP y Grado Creciente de Concentración, 2004 a 2021

Países[a]	Número de administradoras			Pública	% en las dos mayores	
	Cénit	2004	2021		2004	2021
México	21	13	10	No	43,1	35,7
Chile	8	6	7	No	55,5	51,4
R. Dominicana	9	9	7	No	55,7	58,6
Costa Rica	9	8	6	Sí	64,3	60,3
Perú	5	4	4	No	58,8	66,6
Uruguay	6	4	4	Sí	74,4	73,4
Colombia		6	4	No	50,9	80,5[d]
Panamá[b]		2	3	No	100,0	100,0
El Salvador	3	2	2	No	100,0	100,0
Bolivia	2	2	2	No[c]	100,0	100,0

[a] Ordenados de mayor a menor por las columnas 3 y última. [b] En el sistema del sector privado. [c] Se planea que la Gestora Pública absorba las dos AFPs en 2022. [d] En 2017, no hay cifras posteriores.

Fuentes: AIOS, 2005, 2022; Mesa-Lago 2022b (Bolivia).

2) La concentración de asegurados en las dos AFPs mayores aumentó o se estancó en siete de los diez países (a mayor concentración menor competencia y viceversa) y menguó en tres, pero en éstos es aún alto (51,4% en Chile); dicha concentración oscila entre 66,6% y 100% en seis países en que hay dos o tres AFPs (Cuadro 4).

3) Encuestas tomadas en varios países con sistemas privados de pensiones, prueban el nulo o escaso conocimiento de los asegurados sobre sus derechos, las principales normas del sistema y cuánto tienen en sus cuentas. Los informes periódicos de las AFPs incluyen el monto acumulado en las cuentas individuales, el rendimiento del fondo invertido y el costo administrativo. Sin embargo, muy pocos asegurados leen o entienden esos informes, por lo cual, no pueden hacer una elección educada de las mejores AFPs y esto, a su vez, limita la competencia (Mesa-Lago, 2020).

4) De haber real competencia habría un número substancial de traslados de las AFPs menos competitivas hacia las más competitivas. Por el contrario, el porcentaje anual de traslados relativo al número total de afiliados decreció en todos los países entre el año de mayores traslados (cénit) y 2021. En el último año, el porcentaje de los traslados oscilaba entre 0 y 0,8% en siete

países[10], y alrededor de 5% en los tres restantes, incluyendo a Chile después de 40 años de funcionamiento del sistema (Cuadro 5). En 2020, debido a la pandemia ocurrió una aceleración en el descenso de los traslados (entre 0,6 y 1,6 puntos porcentuales en cinco países) porque dichos traslados requerían trámites presenciales (AIOS, 2021).

Cuadro 5. Porcentaje Anual de Traslados de Afiliados, Cénit y 2021

Países[a]	Cénit	2021
Chile	11,7	5,2
México	10,3	5,2
Costa Rica	11,9	5,0
Colombia	2,0	0,8[b]
R. Dominicana	2,2	0,8
Panamá	7,0	0,8
Perú	16,0	0,7
Uruguay	8,9	0,1
El Salvador	15,9	0,1
Bolivia	0,4	0,0[c]

[a] Ordenados de mayor a menor por la segunda columna. [b] 2017. [c] 2020.
Fuente: AIOS, 2000 a 2022; Mesa-Lago, 2022b (Bolivia).

5) Las AFPs ganan utilidades substanciales, que reducen el monto capitalizado en las cuentas individuales. Además, durante la grave crisis financiera global de 2007-2008, las AFP continuaron teniendo utilidad, y superaron en tres países el nivel anterior a dicha crisis. En 2019, cuatro AFPs tenían una utilidad mayor que antes de la crisis. Durante la pandemia y la crisis económica de 2020-2021 la utilidad sobre el patrimonio neto osciló entre 19,6% y 41,4% en cuatro países y entre 10,7% y 16% en otros tres; en los duopolios de Bolivia y El Salvador, la utilidad era respectivamente 51% y 41% del patrimonio neto (Cuadro 6). Por el contrario, los asegurados son perjudicados por dichas crisis porque reducen el saldo en sus cuentas individuales y los obliga a posponer el retiro. Aunque, teóricamente, los asegurados son los

[10] Los asegurados en Bolivia fueron asignados por el Estado a la AFP del lugar de residencia y no se permitieron los traslados por cinco años, solo se autorizaban cuando el asegurado cambiaba su domicilio a una zona distinta a la AFP asignada. A partir de 2011, se autorizaron los traslados, pero eran cero en 2021.

dueños de las cuentas individuales, no tienen participación en su administración (ni tampoco los empleadores), como existe en los sistemas públicos.

Cuadro 6. Utilidades de AFP como Porcentaje del Patrimonio Neto, 2004, Crisis 2007-2008, 2019 y Crisis 2020-2021

Países[a]	Utilidad anual/Patrimonio neto (%)			
	2004	Crisis (2007-08)	2019	Crisis (2020-21)
Colombia	26,6	23,6	12,4[c]	n.d
Costa Rica	12,8[b]	6,6	13,9	10,7
Chile	19,5b	2,1	16,4	14,0
Perú	38,9	0,5	16,7	16,0
México	25,2	6,5	19,5	19,6
Uruguay	39,0	39,6	32,5	23,2
R. Dominicana	-5,8	15,8	38,4	22,8
El Salvador	30,8	36,5	47,8	41,4
Bolivia	43,6	33,3	51,2	50,6

[a] Ordenados de menor a mayor por la última columna. [b] 2005. [c] 2017.
Fuente: AIOS, 2005 a 2022; Mesa-Lago, 2022 (Bolivia).

Por cuanto la competencia no existe o es muy pobre, el costo administrativo es alto y no se ha reducido substancialmente. El costo comprende la comisión neta que cobra la administradora por sus servicios y la prima por el seguro de invalidez y sobrevivientes que cobra la administradora y la transfiere a una compañía de seguro comercial. Es normal que la administradora tenga una compañía asociada así que tampoco hay mucha competencia entre dichas compañías. No se puede comparar el costo administrativo en los diez países debido a la notable diversidad de comisiones netas (fija, sobre el salario, sobre el saldo o combinaciones de todas ellas), pero hay estadísticas homogéneas para seis de ellos sobre la comisión y la prima como porcentaje de los salarios, así como el porcentaje respectivo que se deposita en la cuenta individual. El costo administrativo (suma de la comisión neta y la prima) asciende desde alrededor de 19% en Colombia y alrededor del 22% del depósito en Uruguay, El Salvador y Bolivia[11], hasta alrededor de 30% en Perú y Chile; a pesar de que el sistema chileno lleva casi 40 años funcionando, su costo era el mayor entre los siete países comparables (Cuadro 7). Barr y Diamond (2008) han estimado que por cada punto porcentual pagado por comisión, la pensión futura se reduce en 20%, así que se reduce 30% en Perú.

[11] En Bolivia el Estado determinó que no habría competencia y fijó una comisión muy baja. El Salvador tenía un costo mucho mayor, pero aumentó la contribución de 8% a 13% y esto hizo reducir proporcionalmente el costo. En Uruguay la administradora pública, que tiene el mayor número de asegurados, redujo substancialmente la comisión neta, lo cual forzó al resto de las AFAP a hacer lo mismo.

Cuadro 7. Depósito, Comisiones y Costo como Porcentaje del Salario, 2021

Países[a]	Depósito Cuenta	Comisión Administradora	Prima Invalidez Muerte[a]	Total	Costo/ depósito (%)
Colombia	16,0	1,20	1,80	3,00	18,8
Uruguay	15,0	0,81	2,32	3,13	20,9
Bolivia[b]	10,0	0,50	1,71	2,21	22,1
El Salvador	13,1	1,90	1,01	2,91	22,2
Perú	10,0	1,58	1,35	2,93	29,3
Chile	10,0	1,20	1,85	3,05	30,5

[a] Ordenados de menor a mayor por la última columna. [b] 2019.
Fuente: AIOS, 2022; Mesa-Lago, 2022b (Bolivia).

Opuesto a las promesas, los asegurados no se cambian de AFPs por la competencia entre ellas procurando menores costos y mayores rendimientos y pensiones, sino por la publicidad y la labor de comisionistas que trabajan para las AFPs mayores y les pagan una comisión por cada traslado. En 2021, México gastó 55% de su gasto operativo en publicidad y pago a comisionistas, Uruguay 74% y Perú 25% (AIOS, 2022). Los sistemas públicos no incurren en gastos de promoción, pago a comisionistas ni utilidades.

V. Sostenibilidad Financiera y Actuarial

Promesas: a) la propiedad de la cuenta individual y la administración privada del sistema incentivarán a los asegurados para que contribuyan puntualmente a sus cuentas individuales, porque así aumentarán el capital en el fondo y sus pensiones; b) habrá un crecimiento del fondo general y del capital invertido; c) la administración privada logrará una diversificación de la cartera (beneficiando especialmente a las acciones nacionales); y d) los rendimientos de la inversión serán muy altos.

Realidad: La evidencia estadística analizada a continuación demuestra que la mayoría de las promesas no se han cumplido.

a) Contrario a la promesa que la propiedad de la cuenta individual y la administración privada serían incentivos para cotizar, el porcentaje de afiliados que contribuyó entre 1999 y 2021 decreció en todos los países después del cénit alcanzado (que se marca en negrita en el Cuadro 8), además, basado en el primer año en que hay estadísticas, también menguó excepto en Chile. Las caídas peores fueron en El Salvador: de 63,8% a 22,3% (menos 41,5 puntos porcentuales) y en México: de 60,2% a 28,7% (menos 31,5 puntos porcentuales). Durante la pandemia en 2020 ocurrió una aceleración en la

caída de los afiliados que cotizan, la mayor en República Dominicana (7 puntos porcentuales) seguida de Perú (5 puntos) (Cuadro 8). Las causas reales de la disminución en la cotización han sido: el abandono de la fuerza del trabajo, el traslado del sector formal al informal, la evasión y la morosidad patronal, las campañas publicitarias para afiliar a los ingresantes en el mercado laboral –basta el pago de una contribución para ser afiliado, aunque no se pague después (Mesa-Lago, 2008).

Cuadro 8. Afiliados en los Sistemas Privados que Cotizan Activamente[a]
Diciembre 1999 a Diciembre 2021

Países[b]	**1999**	**2001**	**2003**	**2012**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Costa Rica	[c]	[c]	**73,1**	64,2	60,7	60,2	60,2	58,4	56,6	55,8	57,0
Uruguay	58,7	53,7	52,7	**63,1**	55,2	59,4	58,9	58,6	57,5	55,8	57,0
Chile	53,4	53,7	51,9	56,5	56,0	55,9	**58,9**	55,8	55,6	53,8	56,7
R. Dominicana	[c]	[c]	**65,5**	46,3	48,3	48,1	47,6	47,5	46,5	39,5	42,7
Perú	45,7	41,2	41,9	**47,4**	43,4	42,9	45,1	42,7	44,0	39,1	40,1
México	**60,2**	44,7	39,3	29,9	29,9	31,9	31,8	28,1	31,5	27,9	28,7
El Salvador	**63,8**	53,3	45,8	26,7	24,7	24,3	23,2	22,7	21,9	20,9	22,3

[a] Cénit marcado en negrita. [b] Ordenados de mayor a menor por la última columna. [c] El sistema no había entrado en vigor.
Fuente**:** AIOS, 2000 a 2022.

b) La única promesa cumplida (pero a medias) ha sido el crecimiento substancial del capital en el fondo de pensiones, en números absolutos y como porcentaje del Producto Interno Bruto [PIB] (Cuadro 9). El monto del fondo acumulado resulta de: el número de asegurados, su ingreso per cápita, el rendimiento del capital invertido, el costo administrativo y el tiempo en operación del sistema. Chile tiene un número de asegurados mediano, el ingreso per cápita mayor de la región, el segundo rendimiento real promedio mayor desde la creación del sistema a 2021, y 40 años de operación del sistema; por ello había acumulado un récord de US$215.400 millones en 2019, equivalentes a 80,8% del PIB (el porcentaje mayor entre los diez países). Pero en 2021 dicho monto se redujo en 20,8% a US$170.700 millones y como porcentaje del PIB menguó en 20,5 puntos porcentuales, de 80,8% a 60,3%. Más aun, en 2004 y 2021, el fondo de Chile virtualmente se estancó respecto al PIB: 59,1% y 60,3% respectivamente (AIOS, 2020 y Cuadro 9). México tiene el número mayor de asegurados y aunque su tiempo de operación es 16 años menor que Chile, ya superó a dicho país en el monto acumulado que ascendió a US$255.800 millones en 2021, sin embargo, el fondo en relación al PIB era solo de 20% (el séptimo entre los diez países) porque el PIB de México es

mucho mayor. Perú alcanzó un récord de US$52.300 millones y 2,8% del PIB en 2019 pero en 2021 habían declinado a US$33.100 millones y 15,3% del PIB (respectivamente -39% y -7,5 puntos porcentuales). El sistema privado de República Dominicana se inició con el menor capital del fondo, por eso ha crecido tanto. Panamá tiene el número inferior de asegurados en el pilar de capitalización, el tiempo más corto de operación del sistema y la menor acumulación absoluta (US$600 millones) y relativa al PIB (1,7%)[12]. El poder económico de las AFPs es enorme: en México, cuatro Afores concentran 71% de las cuentas (Berenice, 2019) y en Chile, siete AFPs controlan el 60% del PIB (Cuadro 9).

Cuadro 9. Capital Acumulado en el Fondo en Miles de Millones de Dólares y Porcentaje del PIB, 2004 y 2021[a]

Países[a]	Miles millones de dólares		Países[a]	Fondo/PIB (%)	
	2004	2021		2004	2021
México	42,5	255,8	Chile	59,1	60,3
Chile	60,8	170,7	Bolivia	28,9c	52,9
Colombia	11,1	76.1[b]	Uruguay	16,1	30,8
Perú	7,8	33,1	Colombia	10,2	24,5
Bolivia	5,0c	20,6	Costa Rica	4,8	23,5
Uruguay	1,6	17,4	México	5,8	20,0
Costa Rica	0,5	15,1	R. Dominicana	1,0	17,0
El Salvador	2,1	12,4	El Salvador	13,6	44,8[c]
R. Dominicana	0,2	13,4	Perú	11,0	15,3
Panamá	0,6	0,6	Panamá	0,6	1,7

[a] Ordenados de mayor a menor por la segunda columna en ambos segmentos. [b] 2017. [c] 2010. [c] Cambio en la serie distorsiona 2020 y 2021; en 2019 dicho cambio aumentó la cifra de 16,4% a 43,8%; se ordena basado en la cifra de 16,4% en 2019.
Fuente: AIOS, 2005 y 2022; Mesa-Lago, 2022b (Bolivia).

c) Opuesto a la promesa de la diversificación de la cartera de inversiones, el Cuadro 10 demuestra que, en 2021, la concentración en el instrumento principal oscilaba entre 64,6% y 80,3% en cinco países y entre 53,4% y 55,1% en otros dos. La menor concentración la tenía Colombia con 36,4%, seguida por Perú con 43,4% y tercero México con 47,5%. La mayor inversión era en deuda pública, que fluctuaba entre 53,4% y 80,3% en siete países, lo cual era típico en los antiguos sistemas públicos y continúa en los privados (El

[12] El Salvador cambió la serie estadística en 2020, lo que artificialmente aumentó el porcentaje del fondo relativo al PIB, este cambio incrementó retroactivamente dicho porcentaje de 16,4% a 43,8% en 2019 y en 2020 era 50,5% del PIB que movió dicho país del séptimo al tercer lugar en el orden (AIOS, 2020, 2021). Por ello hemos ordenado a El Salvador por el porcentaje antes del cambio en 2019.

Salvador, República Dominicana, Costa Rica, Panamá y Uruguay) porque son países pequeños que carecen de un mercado de valores desarrollado[13]. Los países mayores tienen una cartera algo más diversificada pero no exenta de concentración. La segunda mayor inversión es en instrumentos extranjeros: 36,4% a 53,4% en tres países; a pesar de que la Bolsa de Santiago fue establecida a fines del siglo XIX y se ha desarrollado después, aun así no hay suficientes instrumentos nacionales transados en dicha bolsa y 53,4% tiene que ser invertido fuera del país. La tercera inversión en importancia es en depósitos bancarios (deuda de entes no financieros) 66,2% y 64,6% en dos países, debido a la falta de alternativas. La cuarta inversión es en deuda de entes no financieros, entre 9% y 21,2% en tres países. La inversión en acciones nacionales es la quinta, a pesar de que la promesa de los reformadores estructurales que serían las más beneficiadas: es cero en cinco países y fluctúa entre 4,6% y 5,8% en los otros tres. Los fondos de inversión solo participan entre 0 y 8,3%.

Cuadro 10. Distribución Porcentual de la Cartera de Inversión por Instrumento, 2021

Países[a]	Deuda Pública	Externa	Deuda entes financieros	Deuda entes no financieros	Acciones	Otros	Fondos de Inversión	Total
Colombia[b]	34,4	**36,4**	6,6	2,0	15,8	2,4	2,4	100,0
Perú	15,6	**43,4**	8,7	7,4	17,8	4,3	2,8	100,0
México	**47,5**	24,3	4,6	8,9	5,8	6,0	2,9	100,0
Chile	16,2	**53,4**	14,1	7,2	4,6	2,1	2,4	100,0
Uruguay	**55,1**	15,4	4,6	21,4	0,1	0,0	3,4	100,0
Panamá[c]	2,0	7,9	**64,6**	12,2	5,1	8,3	0,0	100,0
Bolivia[d]	26,3	3,5	**66,2**	2,3	0,0	1,7	0,0	100,0
Costa Rica R.	**69,2**	0,3	8,5	2,3	0,0	2,8	16,9	100,0
Dominicana	**78,2**	0,0	8,9	5,5	0,0	7,4	0,0	100,0
El Salvador	**80,3**	0,0	4,7	2,4	0,0	7,0	5,6	100,0

[a] Ordenados de menor a mayor por la mayor concentración en un instrumento que está marcado en negrita. [b] 2017. [c] 2020. [d] 2019.

Fuentes: AIOS, 2022; Mesa-Lago, 2022b (Bolivia).

[13] El Salvador carecía de un mercado de valores cuando se aprobó la reforma estructural; la ley regulando dicho mercado fue promulgada casi simultáneamente y, debido al pobre desarrollo del mercado de capitales, 80,3% de la inversión estaba en deuda pública en 2021; el gobierno obligó a las AFPs a invertir en deuda gubernamental (CIP) para financiar el costo de la transición así obtuvo crédito muy barato, pero al precio de pagar pensiones muy bajas.

d) La promesa de altos rendimientos de la inversión es refutada en el Cuadro 11. En el período inicial entre la creación de los sistemas y 1999, el rendimiento bruto real (sin descontar el costo administrativo y ajustado a la inflación)[14] fue muy alto debido a una sobre-estimación de los instrumentos por la alta demanda de los mismos e insuficiente oferta de instrumentos en el mercado de capitales. Durante la crisis financiera de 2007-2008 dicho rendimiento cayó en todos los países menos uno: entre 19% y 26% en tres, entre 6% y 9% en dos y entre 2% y 2,7% en tres. El período de 2009-2019 fue el boom más prolongado y de mayor rendimiento histórico; sin embargo, todos los países tuvieron un rendimiento inferior al del período inicial[15]. Un nuevo descenso ocurrió en 2021 en cuatro países debido a Covid-19 y la crisis económica subsiguiente; las caídas fueron de -2,4% en Chile y -0,5% en El Salvador.

Cuadro 11. Rendimiento Bruto Real del Fondo en Diversos Períodos, Creación a 2021

Países[a]	De la creación a 1999	Crisis Financiera 2008	Últimos 10 años 2011-2021	Último año Crisis 2021
El Salvador	12,8	-2,3	3,1	-0,5
Chile	11,2	-18,9	4,5	-2,4
México	9,6	-6,5	4,1	0,6
Uruguay	7,9	-21,5	3,9	7,1
Perú	7,3	-26,7	4,4	0,1
Bolivia	7,3	-1,9	4,6[c]	n.d.
Colombia	6,9	-2,7	5,1	5,7
Costa Rica	6,7	-9,0	6,1	9,0
R. Dominicana	[b]	8,0	7,3	8,3

[a] Ordenados de mayor a menor por la primera columna; no hay data de Panamá. [b] El sistema no comenzó hasta 2003. [c] De 2010 a 2019.

Fuentes: AIOS, 2000 a 2003, 2009, 2022; Mesa-Lago, 2022b (Bolivia).

[14] El rendimiento «neto» (restando el costo administrativo) es menor al bruto, pero la AIOS no lo publica y, por tanto, sobreestima el rendimiento.

[15] Otras razones del descenso en el rendimiento son: las bajas tasas de interés en los países con alta concentración en deuda pública y depósitos bancarios, y el declive mundial en la tasa de interés en el decenio anterior a 2022.

Los reformadores reconocieron que habría un «costo fiscal de la transición» al hacer explícita la deuda implícita resultante de convertir los sistemas públicos en privados, pero las proyecciones fueron muy conservadoras respecto al monto de la deuda relativo al PIB y a su período de tiempo. La realidad ha demostrado que ambas proyecciones se quedaron cortas, por ejemplo en Chile llegaron a 7% del PIP y tomarán 70 años para que termine el período. Chile ha generado usualmente superávit fiscal que ha permitido pagar la deuda previsional, pero la mayoría de los países latinoamericanos enfrentan déficit fiscal y la deuda será un grave problema (Mesa-Lago, 2008).

VI. Conclusiones

El contraste entre las promesas de los privatizadores y la realidad documentada en este capítulo en los diez sistemas de pensiones privadas durante los últimos cuatro decenios demuestra lo siguiente:

1. Antagónico a la promesa de los reformadores, la cobertura de la PEA cayó en todos los países tras de la reforma; después creció, pero en los cinco socialmente menos desarrollados solo cubre entre 20% y 38% (inferior al mínimo de 50% establecido por la OIT) y es muy difícil extenderla por el tamaño del sector informal y la incapacidad del sistema para adaptarse a dicho obstáculo. En los adultos mayores la cobertura aumentó en todos los países y es superior a la cobertura de la PEA, fundamentalmente debido a la extensión de las pensiones no contributivas a cargo del Estado.

2. Las reformas estructurales ignoraron la solidaridad social y la equidad de género porque las cuentas individuales son de propiedad del asegurado y no hay transferencias entre generaciones, grupos de ingreso y géneros. Contrario al supuesto neoliberal de que el Estado sería relegado a un papel subsidiario, su rol ha sido fundamental: hace obligatoria la afiliación al sistema, financia el costo de transición, introduce o expande las pensiones no contributivas y las financia, hace aportes para mejorar las pensiones contributivas bajas, financia medidas de inclusión en el sistema contributivo para ciertos grupos excluidos, y regula-supervisa el sistema privado. La solidaridad social mejoró, pero por políticas estatales como las pensiones no contributivas, aportes fiscales para mejorar las contributivas y políticas de inclusión. La equidad de género logró un ligero aumento de la cobertura femenina y, especialmente de las adultas mayores debido a la extensión de las pensiones no contributivas que favorecen a las mujeres. El sistema privado acentuó la desigualdad de género, porque las pensiones de las mujeres son inferiores a las de los hombres no sólo por discriminación en el mercado laboral, sino también por la propia naturaleza del sistema privado.

3. Al reverso de la promesa que el sistema privado pagaría pensiones adecuadas y mejores a las del sistema público, la TR promedio en los sistemas privados de 39% es inferior al mínimo de 45% establecido por la OIT y al promedio de 64% en los sistemas públicos; además entre 27% y 65% de los asegurados no recibirá una pensión.

4. Discordante con las promesas, la competencia no ha funcionado en la mayoría de los sistemas privados. El número de las AFPs ha mermado notablemente y la concentración en las dos mayores ha crecido o se ha estancado (hay duopolios en Bolivia y El Salvador). El porcentaje anual de los afiliados que se traslada de administradora muestra una tendencia declinante y en siete países oscila entre cero y 0,8%. El costo administrativo toma entre 21% y 30% del depósito en seis países, reduciendo la pensión futura. La utilidad como porcentaje del patrimonio neto fluctúa entre 20% y 51% en cinco países y entre 11% y 16% en otros cuatro (no hay información de uno), dicha utilidad se mantuvo o creció durante las crisis de 2007-2008 y 2020-2021. Los asegurados supuestamente son los «dueños» de sus cuentas individuales, pero no participan en su administración como en los sistemas públicos. Un aspecto positivo es que las AFPs introdujeron las cuentas individuales, mejoraron la información a los asegurados y redujeron el tiempo del trámite de las pensiones, pero existe una gran falta de conocimiento entre los asegurados que les impide tomar decisiones educadas para escoger las AFPs con menos costos administrativos, con los rendimientos más altos y que pagan las mejores pensiones.

5. Contrapuesto a las promesas de que la propiedad de la cuenta individual y la gestión privada serían incentivos para el pago puntual de las cotizaciones, la proporción de afiliados que cotiza disminuyó drásticamente en todos los países. Confirmando una promesa de la reforma, el capital acumulado en el fondo ha crecido de manera notable y también como porcentaje del PIB (aunque con caídas durante la crisis de 2007-2008 y 2020); en Chile el monto relativo al PIB se estancó entre 2004 y 2021. Las AFPs controlan un porcentaje muy alto del PIB dándoles gran poder. Aunque ha habido diversificación en la composición de la cartera en los países mayores, ésta continúa concentrada en deuda estatal, inversión extranjera y depósitos bancarios, nada o poco se coloca en acciones nacionales (a pesar de la promesa que éstas serían las más beneficiadas por la reforma). El rendimiento bruto real de la inversión inicialmente fue alto, pero en 2007-2008 cayó en siete países y aunque creció con la recuperación en 2009-2019 no había recuperado el nivel inicial o era estático en siete países, afectando el monto futuro de las pensiones; otra caída ocurrió en 2020-2021.

Los resultados anteriores auguran nuevas reformas en América Latina. El parlamento de Uruguay está considerando una propuesta de reforma del

sistema mixto que hizo un comité con participación de todos los sectores involucrados; el nuevo gobierno de Chile está estudiando una propuesta profunda de re-reforma de su sistema privado; comisiones en Colombia, Panamá, Perú y República Dominicana están trabajando en sus respectivas re-reformas (Panamá en una reforma paramétrica). La evaluación anterior y las recomendaciones a continuación podrían ser útiles para las reformas que se están considerando en la región.

Dos observaciones finales. Primero, reseñas positivas de uno de mis libros (Mesa-Lago, 2020), no obstante, apuntan la ausencia de un análisis de lo que hubiese ocurrido en los sistemas públicos de no haberse llevado a cabo las reformas estructurales (*counterfactual*) y acepto la validez de este punto (Rofman, 2021; Barr, 2022). Segundo, la evaluación hecha aquí de los sistemas privados de manera alguna implica que los sistemas públicos carezcan de problemas, los tienen en virtualmente todos los principios y es necesario realizar una evaluación comparativa de los mismos, identificar sus fallas y proponer mejoras. Ambas son tareas pendientes para investigación futura.

VII. Recomendaciones

1. Ampliar la cobertura contributiva. Existen en la región prácticas exitosas para expandir la cobertura a pesar de la informalidad: a) establecer la afiliación legal obligatoria, de manera gradual, comenzando con los trabajadores autónomos profesionales contratados con un ingreso mínimo (como en Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay), a éstos seguirían otros autónomos sindicalizados, como taxistas, etc.; b) estimular la ejecución de la obligatoriedad legal igualando el porcentaje que pagan los autónomos al de los asalariados y ajustar sus pensiones actuarialmente, u otorgar un subsidio estatal o un aporte solidario como un incentivo (*matching*) a la inscripción y el pago de la cotización a los autónomos de bajo ingreso (como en Bolivia, Costa Rica y Perú), lo cual tendría menor costo que concederles una pensión no contributiva al final de la vida laboral; d) ejecutar la cobertura obligatoria de las empleadas domésticas que no se cumple: regulando sus condiciones de trabajo, promoviendo su sindicalización y negociación colectiva, fijando una base mínima contributiva, desarrollando la inspección domiciliaria e imponiendo sanciones a los evasores, especialmente a los empleadores (como en Costa Rica y Uruguay); e) legislar la cobertura obligatoria de los trabajadores agrícolas asalariados (especialmente en grandes plantaciones) o miembros de cooperativas (como en Costa Rica y Uruguay); f) ligar la cobertura de pensiones con la de salud porque la segunda es usualmente más importante para estos grupos que la primera; g) diseñar planes

ad hoc para los trabajadores informales con cotizaciones y prestaciones de acuerdo con su capacidad de pago y ajustadas actuarialmente; h) otras medidas adicionales para incorporar a los informales serían: simplificar los trámites del registro, flexibilizar los períodos y formas de pago, establecer el monotributo (como en Argentina y Uruguay), y ofrecerles a los trabajadores familiares no remunerados afiliación voluntaria con incentivos como los citados[16].

2. Mejorar la solidaridad social y la equidad de género. Todos los países que han pasado de un sistema substitutivo a uno mixto y también a un sistema público, han mejorado la solidaridad social: introduciendo pensiones solidarias no contributivas, aportes estatales para mejorar las pensiones bajas que tiene un efecto progresivo en la distribución del ingreso, incluyendo a grupos que antes estaban excluidos y aboliendo las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo; estas tablas deben ser unisex en siete sistemas que no lo han hecho (entre ellos Chile y Perú).

Las inequidades de género surgen del mercado laboral y del sistema privado mismo. Respecto al primero se aconseja: a) el pago de igual salario a mujeres y hombres por el mismo trabajo y la ejecución de la norma legal, imponiendo fuertes sanciones a los violadores; b) el fomento de una mayor participación femenina en la fuerza laboral a través de una mejor capacitación; c) la expansión de las guarderías infantiles públicas gratuitas o subsidiadas para que la mujer pueda incrementar su participación en la fuerza laboral; y d) la formalización de los contratos de trabajo a las trabajadoras domésticas. Para corregir las inequidades resultantes del sistema privado mismo se requieren otras políticas: a) expandir la cobertura femenina de la PEA que en seis países es inferior al mínimo de 50% fijado por la OIT y que se redujo en dos sistemas privados, con medidas inclusivas e incentivos financiados por el Estado; b) hacer obligatoria la cobertura de las empleadas domésticas, que es voluntaria en varios países y de las inferiores en los diez sistemas privados, además, monitorear su complimiento con medidas como las implementadas en Costa Rica y Uruguay; c) ofrecer afiliación voluntaria a las trabajadoras del hogar (amas de casa); d) reemplazar las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo por tablas unisex (como se ha hecho en Bolivia y El Salvador); e) igualar la prima de invalidez y sobrevivientes

[16] Las pensiones no contributivas han aumentado la cobertura de los adultos mayores, reducido la pobreza, reforzado la solidaridad social y ha mejorado la equidad de género, con un costo inferior a 1% del PIB. Para ampliar la cobertura al nivel máximo existente en la región (entre 87% y 97% en Bolivia, Chile y Uruguay), así como evitar duplicaciones y fraudes, se recomienda coordinar estrechamente las pensiones contributivas y las no contributivas (como hacen Chile, Costa Rica y Uruguay).

para ambos sexos (como en Chile); f) compensar a las mujeres por el tiempo que dedican a cuidar a los hijos otorgándoles un año de cotización o un bono por cada hijo nacido vivo (como han hecho Bolivia, Chile y Uruguay); g) compartir el 50% de la cuenta individual con el cónyuge, cuando el titular de dicha cuenta (usualmente hombre) se divorcia; y h) las medidas recomendadas para extender la cobertura de los trabajadores autónomos favorecerían a las mujeres porque están sobrerrepresentadas en ese tipo de trabajo.

3. Mejorar la suficiencia de las prestaciones. Otorgar aportes estatales solidarios a las pensiones bajas para mejorar las TR; reducir los costos administrativos que disminuyen el monto de las pensiones futuras; imponer contribuciones a los empleadores en Chile y Perú donde no existen y dedicar parte de las mismas a mejorar las pensiones bajas; incrementar el rendimiento del fondo con una mejor diversificación de la cartera.

4. Perfeccionar la administración y la competencia y reducir los costos. Políticas que podrían incrementar la competencia en el sistema privado son: a) hacer licitaciones cada dos años en que la AFP que ofrezca la comisión más baja se lleve los nuevos afiliados (como en Chile y Perú); b) revisar e integrar las comisiones y considerar una comisión sobre la rentabilidad (que ya existe en varios países) para reemplazar a las existentes a fin de ofrecer mayores incentivos a las AFPs para mejorar su desempeño; c) conectar a las AFPs con el riesgo de volatilidad del mercado de valores creando un fondo con aportes de aquéllas cuando haya ganancias en dicho mercado, a fin de devolver comisiones o asistir a los asegurados cuando haya pérdidas o crisis económicas; d) imponer medidas estrictas para evitar que altos funcionarios de la Superintendencia acepten puestos en las directivas de las AFPs (por ejemplo, inhabilitándolos mientras están en el cargo y por un período de tiempo después de terminarlos); e) restringir las utilidades excesivas de las AFPs sobre su patrimonio neto; f) publicar indicadores comparativos del desempeño de las AFPs, de manera sencilla y entendible en los medios de comunicación, a fin de que los asegurados puedan hacer una selección informada. Por último, los trabajadores son los dueños de las cuentas individuales, pero no tienen representación en la administración de las AFPs (como existe en los sistemas públicos) ni tampoco en la Superintendencia, por lo que se sugiere que los trabajadores tengan representación en el directorio de las AFPs; en su defecto, habría que crear consejos consultivos con representación de los trabajadores y empleadores que asesoren a la Superintendencia.

Las encuestas tomadas en varios países latinoamericanos demuestran el escaso o nulo conocimiento del sistema de pensiones entre los asegurados

y la población; para mejorar el conocimiento se aconseja: a) simplificar la información sobre el desempeño de las AFPs, ajustándola al nivel educativo de la mayoría de los asegurados; b) obligar a las AFPs a financiar programas de educación previsional para todos sus asegurados y también ofrecer más información para hacer una mejor selección de los multifondos y cambiar entre ellos; c) crear en la Superintendencia una unidad para dar ayuda a los asegurados en su selección de multifondos, rentas vitalicias o retiros programados y otras consultas; y d) crear un fondo de educación previsional con financiamiento público para educar a los asegurados y la población, así como desarrollar cursos de previsión en el currículo escolar (como han hecho Chile y Costa Rica).

5. Reforzar la sostenibilidad financiera-actuarial. La reducción de la proporción de afiliados que contribuye se debe, entre otras causas, a la evasión y mora patronal. Dicho incumplimiento contribuye a una menor acumulación en las cuentas individuales y del monto de las pensiones; para enfrentar este problema se recomienda: a) investigar qué parte de la baja y declinante aportación de los afiliados se debe a evasión y mora y qué parte a otras causas; b) cruzar la información del sistema tributario con el de pensiones, y detectar mejor a los patronos incumplidores; c) incentivar al asegurado para que desempeñe un papel más activo en la detección de la mora en el pago de la cotización del empleador verificando el informe periódico enviado por la AFP y que ésta notifique sin demora a los trabajadores de dicho retraso –se necesita educación del asegurado para lograr esto–; d) introducir el monotributo que unifica todas las contribuciones e impuestos en un solo pago (como ya se ha recomendado); e) exigir el pago al día de las contribuciones de los empleadores para poder contratar con el Estado, obtener certificados del registro público y recibir incentivos fiscales (como en Costa Rica); f) imponer fuertes sanciones a aquellos que infringen la ley (Costa Rica creó «el delito de seguridad social») incluyendo penas de prisión que se ejecuten y publicidad en los medios de comunicación de las empresas privadas y entes estatales evasores o morosos; g) fortalecer la inspección e introducir incentivos monetarios para la inspección de empresas medianas y pequeñas; y h) crear instancias judiciales especializadas encargadas de conocer los delitos de incumplimiento, a fin de reducir la acumulación de casos y la demora en su solución.

Para diversificar la cartera de inversiones se propone: a) que la superintendencia juegue un papel más activo para reducir la concentración de los fondos invertidos; b) fomentar inversiones en nuevos instrumentos como en infraestructura, bonos hipotecarios emitidos y garantizados por bancos especializados (pero no en préstamos personales o inversión directa en la construcción de viviendas que han tenido resultados adversos) y bonos

de desarrollo nacional igualmente emitidos y garantizados por bancos para el fomento de la industria, la agricultura, el turismo y la tecnología; c) la substancial concentración de la inversión en deuda pública podría reducirse con las medidas anteriores, así como con una participación moderada en instrumentos extranjeros, pero hay que evitar la concentración muy alta en Perú y Chile que expone a altos riesgos y pérdidas cuando ocurren crisis globales, por lo que debería lograrse un mejor equilibrio entre el objetivo de incrementar la rentabilidad y el de disminuir el riesgo; y e) permitir mayor elección en las estrategias de inversión manteniendo la opción de ciclo de vida predeterminado a fin de proteger a los que se encuentran cerca del retiro para prevenir grandes caídas en los mercados de valores o de renta vitalicia.

La comparación de la rentabilidad es muy difícil entre los países, las actuales series son a corto plazo y brutas y, generalmente, no hay información asequible sobre la rentabilidad de instrumentos específicos, por ello es necesario: a) desarrollar series estadísticas históricas homologadas sobre la rentabilidad *neta* real (descontando el costo administrativo y ajustada a la inflación); y b) publicar la rentabilidad neta real por instrumento a fin de que los asegurados y la Superintendencia puedan juzgar si la inversión está dando resultados adecuados.

Es esencial llevar a cabo estudios actuariales periódicos por organismos internacionales especializados como la OIT, en el pilar público de los modelos mixtos, en los sistemas públicos de los modelos paralelos y en los componentes de reparto en otros sistemas, para garantizar la sostenibilidad de dichos sistemas.

6. Necesidad de un diálogo social. La mayoría de las reformas estructurales se llevaron a cabo sin un previo diálogo social amplio, transparente y con participación de todos los sectores involucrados y lo mismo ocurrió con las re-reformas (salvo en Costa Rica y Chile). Las futuras reformas, cualquiera que sea su naturaleza, deberían ser precedidas de dicho diálogo. A ese efecto, el gobierno designaría una comisión técnica independiente con representación tripartita (trabajadores, empleadores y gobierno), así como académicos, jubilados y pensionados, y otros grupos relevantes, para desarrollar un diagnóstico que sea la base para recomendaciones sobre qué tipo de reforma hacer y sus lineamientos fundamentales, los cuales deberían de ser incorporados en el proyecto de ley de reforma. La comisión tendría acceso a todos los documentos y estadísticas generadas por ministerios y entidades autónomas y se financiaría por el presupuesto. La comisión debería llevar a cabo encuestas de opinión y reuniones con federaciones de trabajadores y empleadores para obtener insumos que sean importantes en su labor; también debería solicitar un estudio interno del costo de las reformas propuestas, así como una valuación actuarial ex post en que se simulen los

resultados y costos de propuestas alternativas y su sostenibilidad a largo plazo. Todos los documentos de la comisión deberían ser públicos a los efectos de transparencia y discusión ciudadana. Modelos para la comisión son la de Costa Rica creada en 1998 para la reforma estructural y la de Chile para la re-reforma de 2008. El diálogo descrito no solo enriquecería la reforma sino también daría legitimidad a la misma. Debería considerarse la aprobación por un referéndum o plebiscito de las reformas de todo tipo propuestas (como se ha hecho en Uruguay).

Bibliografía

Arenas de Mesa, A. (2019). *Los Sistemas de Pensiones en la Encrucijada: Desafíos para la Sostenibilidad en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).

Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones-AIOS (2000 a 2022). *Boletín Estadístico, 1999 a 2021* (Santiago de Chile, diciembre 31).

Banco Inter-Americano de Desarrollo-BID-SIMS (2019). *Data Base SIMS*, visitado en septiembre. htpp//www.iadb.org/en/sector/socialinvestments/sims/home.

Barr, N. (2022). Reseña en: *Journal of Latin American Studies*, 54 (2), May, 353-355.

Barr, N. y P. Diamond (2008). *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices.* (Oxford: Oxford University Press).

Berenice, R. (2019). «La necesaria construcción de un sistema público de pensiones para la sociedad mexicana», *El Trimestre Económico*, 86 (344), 967-1001.

Bosch M. *et al.* (2018). *Presente y Futuro de las Pensiones en América Latina y el Caribe.* (Washington D.C: Banco Inter-Americano de Desarrollo-BID).

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones-CAPSP (2015). *Informe Final* (Santiago de Chile).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2022). *Panorama Social de América Latina, 2021* (Santiago de Chile: LC/PUB. 2021/17-P).

Cruz-Saco, M. A. *et al.* (2018). *El Porvenir de la Vejez. Demografía, Empleo y Ahorro* (Lima: Universidad del Pacífico Press).

Forteza, Á. y G. Ourens (2012). «Redistribution, insurance and incentives to work in Latin-American pension programs», *Journal of Pension Economics and Finance*, (11), 337-364.

Mesa-Lago, C. (2008). *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Healthcare Reforms in Latin America.* (Oxford-New York: Oxford University Press).

_____(2013). «Re-reformas de Pensiones Privatizadas en el Mundo: Estudio Comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría*», Revista Trabajo,* (10.2013), julio-diciembre, 43-208.

_____(2020). *Evaluación de Cuatro Décadas de Privatización de Pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y Realidades.* (Ciudad México: Fundación Friedrich Ebert).

_____(2022a). «Desempeño de pensiones privatizadas en América Latina, 1980-2020: El caso de México», *El Trimestre Económico,* Nº 355, julio-septiembre, 755-794.

_____(2022b). *Pensiones de Capitalización Individual en América Latina: Efectos, reformas, impacto de Covid-19 y propuestas de política.* (Santiago de Chile: CEPAL Serie Políticas Sociales, Nº 242).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE (2021). *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators* (París).

Ortiz, I., *et al.* (2018). *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America.* (Ginebra: OIT).

Rofman, R. (2021). Reseña en *Journal of Pension Reform and Finance*, 1-2.

Piñera, J. (1992). *El Cascabel al Gato: La Batalla por la Reforma Previsional.* (Santiago de Chile: Zig-Zag).

Chile: ¿podrá superarse un sistema de pensiones dual y guiado por el lucro?

*Ana Sojo**

Sumario

I. Sucinta caracterización de un sistema de pensiones dual, guiado por el lucro II. Transformaciones y desacuerdos en torno a las reformas. 1. La creación del pilar solidario. 2. El segundo gobierno de la Presidenta Bachelet: una reforma abortada. 3. Nuevos intentos de reforma sin paradero. 4. Una oportunidad perdida: la virtualidad de la AFP estatal para transitar hacia un sistema contributivo de cuentas individuales sin fines de lucro. III. Una propuesta de reforma que cuestiona la primacía del lucro y la dualidad. Bibliografía.

* Doctora en Ciencias Económicas y Sociales y Maestra en Sociología de la Universidad Libre de Berlín. Especialista en cohesión social, salud y reformas previsionales, políticas de cuidado y contra la pobreza. Consultora independiente.

Numerosos sistemas de protección social experimentan una crisis de legitimidad ante promesas incumplidas, y se han erosionado las ilusiones individualistas sobre el aseguramiento. Sin que pueda pretenderse hacer *tabula rasa* de la complejidad de lo existente, se enfrenta el reto de emprender reformas y políticas de protección social que superen el lucro como eje centralizador, y que estén orientadas por la redistribución, la solidaridad y la universalidad como principios articuladores de las combinaciones público-privadas. Superar la fragmentación y la segmentación propias de los sistemas de protección social vigentes, fortalecer su *ethos* redistributivo y solidario, y mejorar la calidad de los servicios, son empresas imposibles cuando los sistemas están destinados fundamentalmente a los más pobres (Sojo, 2017).

A tal efecto, es indispensable construir coaliciones políticas reformistas amplias, «alianzas redistributivas» que se basen en la transversalidad de las categorías de riesgos y que, al estar por encima de la distribución primaria del ingreso, puedan introducir fisuras en la estructuración previsible de actores que se daría a partir estrictamente de la lógica económica; también porque la experiencia de los Estados de bienestar más desarrollados muestra que la sola presión «desde abajo» de los desafortunados es insuficiente para las reformas solidarias y redistributivas, que han sido más sólidas cuando algunos grupos resueltos de las élites también han perseverado para ganar (Baldwin, 2003, pp. 43 y 292).

Este análisis provee una breve panorámica de las reformas del sistema de pensiones que han estado sobre el tapete en Chile, de sus rasgos y grado de avance, que evidencian la dificultad, hasta el presente, para crear alianzas redistributivas que posibiliten modificar la configuración del pilar contributivo, e incrementar la seguridad del ingreso en la vejez que éste provee. En primer término, se caracteriza la dualidad del sistema y la primacía del lucro como principio promotor del modelo. En segundo lugar, las reformas que se discutieron entre 2006 y el segundo gobierno de Sebastián Piñera, dejaron intocado ese principio. Finalmente, se expone la reciente propuesta de la administración Boric, que sí lo impugna, y algunas aristas de su discusión.

I. Sucinta caracterización de un sistema de pensiones dual, guiado por el lucro

El logro de mayor equidad mediante la protección social es función de los principios y características de los Estados de bienestar que condicionan las articulaciones público privadas, y no de la mera propiedad pública o privada de las entidades que conforman los sistemas. En el marco de la seguridad social, los sistemas de pensiones deben proveer seguridad del ingreso en la

vejez, objetivo que reúne al menos cuatro elementos: homogeneización del consumo, aseguramiento, auxilio a la pobreza y redistribución. Al ser usual que ellos no puedan alcanzarse cabalmente al mismo tiempo, la política debe tratar de optimizarlos de manera transversal: es decir, ni minimizarlos ni maximizarlos de forma aislada (Barr y Diamond, 2008, p. 21). Homogeneizar o nivelar el ingreso mediante la maximización y la protección de los ingresos tras la vida activa implica alcanzar las mejores tasas de reemplazo que resulten viables en un contexto de optimización de las inversiones, tanto cuando están organizados por fondos, como por garantía de los recursos destinados a tal fin, como en el sistema de reparto y en el nocional. Si el objetivo primordial es proveer protección en la vejez, el pilar contributivo debe reflejar el esfuerzo del ahorro personal mediante la misma regla de esfuerzo para los afiliados, en tanto que el pilar solidario y redistributivo, destinado a garantizar un ingreso a quienes han tenido una inserción laboral desafortunada, debe financiarse sobre todo con recursos fiscales, o bien combinarse con recursos contributivos explícitamente designados (Sojo, 2017, pp. 17, 54 y 56).

Para lograr una mancomunación amplia de riesgos con propósitos redistributivos en el marco de un Estado de bienestar, es indispensable que el aseguramiento sea obligatorio. En las antípodas, el aseguramiento privado de mercado orientado por el lucro se ajusta al riesgo individual, tanto en los precios como en la cobertura de las pólizas. De allí que las combinaciones público-privadas dualistas, que con ciertos ajustes se propagaron desde Chile hacia otros países de América Latina, albergan una paradoja: se utilizan contribuciones obligatorias y subsidios cruzados públicos, pero conforme al principio del lucro, al que se subordina el aseguramiento, con lo cual los principios de la seguridad social se abandonan o se restringen de manera contundente. En sistemas duales de pensiones articulados por el lucro, éste se traduce en bajas tasas de reemplazo y en pingües ganancias para las administradoras de los fondos de pensiones y las empresas conexas (Sojo, 2014).

En esta temática es importante considerar «umbrales de lucro», porque naturalmente diversos agentes buscan obtener una adecuada retribución a sus funciones en los sistemas de protección social[1]. No obstante, el argumento se refiere, en términos sistémicos, a la jerarquía normativa del lucro en la institucionalidad, y la proporcionalidad, razonabilidad y magnitud de la ganancia de los actores involucrados, en relación con los recursos disponibles para la protección social efectiva. Al estar articuladas por la maximización del beneficio privado –en detrimento de las funciones de

[1] Agradezco a Olga Lucía Acosta haberme sugerido en un diálogo la idea del «umbral de lucro», que después amplié (Sojo, 2017).

aseguramiento–, las combinaciones público-privadas dualistas rompen con los principios de la seguridad social, pese al carácter obligatorio de las contribuciones, que las distingue de un aseguramiento voluntario de mercado: el término dual subraya el uso conforme a la racionalidad del lucro de recursos contributivos o fiscales destinados al aseguramiento, a diferencia del gasto de bolsillo individual que sufraga, por ejemplo, una póliza de seguro de mercado. Dentro de este marco, no es viable avanzar hacia la universalidad, la solidaridad y la eficiencia (Sojo, 2017, pp. 52, 53, 113 y 114).

En América Latina, la protección social dual articulada por el lucro, propia de las reformas privatizadoras emprendidas en las décadas de 1980 y 1990, ha tenido un efecto negativo en la equidad. En primer término, se incumplieron las promesas de suficiencia, eficiencia y maximización de beneficios para los asegurados: se han traducido en pensiones con bajas tasas de reemplazo y en pingües ganancias de las administradoras de pensiones y de las empresas conexas; las bajas tasas de reemplazo afectan transversalmente a sectores de diversos ingresos. Tampoco se redujeron los costos fiscales, objetivo que fue esgrimido como su fundamento, debido a la presión que ejercen sobre el crecimiento de los pilares solidarios destinados a las personas que alcanzan coberturas o niveles de beneficios muy bajos, o que están excluidas de los sistemas. Además, se evidenciaron serias restricciones a la competencia, dispositivo al que no pocos resultados le fueron confiados: las asimetrías en materia de información, la racionalidad restringida por la complejidad de los asuntos, y las limitaciones al poder de decisión impiden que se cumpla el postulado del consumidor bien informado (Sojo, 2017, pp.109 y 110)[2].

En Chile el modelo de cuentas individuales fue desprovisto del aporte patronal, y la equivalencia se da estrictamente a escala individual, sin dispositivos de aseguramiento, solidaridad, redistributivos o de diferenciación de riesgos que, por ejemplo, amortigüen los efectos negativos de los ciclos económicos y de la volatilidad financiera. Los riesgos financieros se transfieren únicamente a los afiliados y no a las administradoras, que funcionan sin incentivos para maximizar las tasas de reemplazo, y no reciben penalización alguna por su caída. Además, el cálculo actuarial de las pensiones discrimina a las mujeres.

Se ha concluido que las rentabilidades de los fondos de pensiones a lo largo del tiempo no evidencian diferencias significativas que puedan atribuirse a su administración por parte de las diversas administradoras de fondos de pensiones (AFPs), mientras que las comisiones cobradas por

[2] Ver fundamentos en Sojo (2027), capítulos III y IV.

éstas varían considerablemente. Es decir, que los contribuyentes que pagan comisiones más altas no reciben mayores beneficios, y las asimetrías de información condicionan que los contribuyentes no busquen pagar las más bajas comisiones posibles. Por ejemplo, en mayo de 2016 un 75% de los afiliados se concentraba en las cuatro AFPs que cobraban las comisiones más altas (Lara, López y Morgado, 2016) y actualmente (noviembre 2022), la AFP con las comisiones más elevadas es la que concentra más afiliados.

Además, diversas tendencias de los últimos años socavan también la racionalidad del cobro de altas comisiones: el agotamiento de la «edad dorada» de las inversiones en bonos de la deuda pública chilena, que nutrió la rentabilidad inicial del sistema; el marcado descenso de la rentabilidad de los instrumentos financieros debido a la crisis financiera internacional y las regulaciones concomitantes de los mercados financieros; la alta exposición a riesgos financieros, acrecentada por la liberalización de las inversiones introducida en 2008; la inadecuada protección de los fondos de pensiones ante riesgos financieros (por ejemplo, en los casos de las empresas Polar y Cascadas); la baja rentabilidad con que las AFPs colocan los recursos en Chile, al concentrarse la cartera de inversión en beneficio de unos pocos grupos empresariales y bancos de gran tamaño, con bajas tasas de interés (Rivera, 2009, 2010, 2014a y 2014b). La deslegitimación del sistema de pensiones chileno se ha venido expresando en una amplia gama de aspectos: altos niveles de incumplimiento contributivo y postergación del ahorro previsional que originan las denominadas «lagunas previsionales», que no se redujeron con su maduración. El viejo sistema público de reparto, de carácter residual, al proveer tasas de reemplazo más altas ha ejercido un efecto de demostración que cuestiona al reformado.

La evaluación muy desfavorable se ha venido expresando desde hace muchos años en diversas encuestas, y se hizo también patente en el marco del estallido social en octubre 2019, con críticas expresadas en las marchas, incluso por sectores sociales acomodados. En julio de 2020, y gatillado por el serio impacto socioeconómico de la pandemia en sectores medios carentes de apoyos públicos que lo amortiguasen, tuvo lugar un proceso político inusitado, que transparentó la abismante deslegitimación del sistema previsional en la ciudadanía y en el sistema político: con el concurso de legisladores de todo el espectro político, el Congreso autorizó el primer «retiro voluntario» del 10% de los ahorros de las cuentas individuales previsionales, que al cabo de nueve meses ascenderían a tres. Conforme a cifras de la Superintendencia de pensiones, hasta las 17 horas del 4 de noviembre 2022, los pagos cursados por los tres retiros de fondos ascendían a US$ 43.783 millones, considerando el valor del dólar a $948,7 pesos

chilenos (Superintendencia de Pensiones, informe 07/11/2022). Como se advierte, se trató de una verdadera implosión institucional.

II. Transformaciones y desacuerdos en torno a reformas

Pese a la mayoritaria y honda insatisfacción de los pensionados y cotizantes con las pensiones, desde 2006 hasta el segundo gobierno de Sebastián Piñera no se lograron acuerdos políticos de una magnitud que enfrentara y venciera el poder de veto de la mal llamada industria previsional y de sus beneficiarios económicos conexos, y los argumentos ideológicos esgrimidos por la derecha. Ni siquiera cuando el modelo ya había implosionado con los retiros de fondos durante 2021, tras el estallido social y los efectos socioeconómicos de la primera pandemia global.

La principal reforma se logró en 2008, con la creación del pilar solidario que ha tenido un impacto muy importante en el bienestar de los más vulnerables, pero que, como se verá, también alivia la deslegitimación de un sistema guiado por el lucro, y le es funcional. Por esa razón hemos objetado el aserto formulado por la CEPAL en cuanto a que, mediante dicha reforma, se haya creado «un modelo integrado de pensiones» del sistema no contributivo financiado con rentas generales y administrado públicamente, que se habría integrado en un «solo sistema» junto al contributivo, al régimen de capitalización individual y la administración privada del sistema de pensiones (CEPAL, 2018, pp. 131-132). Y es que, en nuestra perspectiva, *«al fin y al cabo, el sistema contributivo está financiado eminentemente por los contribuyentes y tampoco debiera generar compromisos fiscales indebidos; pero dada la insuficiencia de las pensiones producto de su carácter desvirtuado, termina arrojando sistemáticamente más personas hacia el pilar solidario. Por el contrario, el sistema contributivo debería brindar beneficios razonables y proporcionales al esfuerzo de ahorro previsional de las personas durante su vida activa, y no ejercer efectos negativos en términos fiscales. Entonces, no se trata de un modelo integrado de pensiones, sino de un sistema dual tenaz, en el cual el pilar solidario es instrumentalizado por la lógica global del lucro»* (Sojo, 2019, p. 265).

Como se verá también, hasta el presente ninguna reforma ha modificado la primacía del lucro como principio articulador de la arquitectura institucional y su carácter dual. En un escenario global complejo, y con ciudadanos agobiados por las incertidumbres propias de un mundo cambiante y por recurrentes shocks globales, es indispensable crear un sistema de pensiones que brinde un horizonte de seguridad del ingreso en la vejez. De

seguirse postergando un cambio profundo, las propuestas por venir arriesgan ser cada vez más radicales y polarizadas.

1. La creación del pilar solidario

Las principales transformaciones que ha sufrido el sistema desde su origen acontecieron durante el primer gobierno de la presidenta Bachelet, cuando en 2008 se creó un pilar solidario mediante una pensión básica garantizada, en gradientes que aumentan conforme a los años de cotización, financiado con impuestos generales, para brindar ingresos al 60% más pobre de la población adulta mayor. Se promovió el aumento de la afiliación y cobertura de grupos vulnerables, con medidas que abarcaron a jóvenes, mujeres y trabajadores por cuenta propia.

Respecto de las mujeres se introdujeron las siguientes medidas: aplicar un bono por hijo nacido vivo o adoptado; se establece la separación por sexo del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) y su cobertura se iguala en 65 años, para hombres y mujeres; se establece la compensación económica previsional en caso de anulación de matrimonio o divorcio; se incluyen nuevos beneficiarios de pensiones de sobrevivencia de la mujer: el cónyuge no discapacitado y el padre de hijos de filiación no matrimonial que dependa económicamente de la mujer; se aumenta la remuneración mínima imponible a efectos de seguridad social de los trabajadores de casa particular. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, se igualan sus derechos y obligaciones previsionales a las de trabajadores dependientes, estableciendo la cotización obligatoria y como derechos el acceso a: pensiones y beneficios de salud; cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia; cobertura del Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; percibir asignación familiar por sus familiares a cargo y afiliarse a las Cajas de Compensación; acceso a pensiones solidarias. Respecto del trabajador joven, se crean subsidios a la contratación y a la cotización (Uthoff, 2010).

Debido a algunas de sus características, la reforma previsional de 2008 fue promovida activamente por las administradoras de pensiones y por la comunidad epistémica que giraba en torno al *statu quo*. Entre las propuestas se destacaron las del presidente de la Asociación AFP Chile, Guillermo Arthur, respecto de aumentar la cobertura y generar incentivos al ahorro voluntario de los sectores más pobres, y las promovidas por Solange Berstein, Superintendenta de Administradoras de Fondos de Pensiones hasta marzo de 2014, respecto de liberalizar los topes a la colocación de los fondos de pensiones en el exterior. La creación del pilar solidario, a pesar de su innegable vocación redistributiva, desde un punto de vista más general era de interés

de las administradoras: es funcional al sistema de capitalización individual en tanto disminuye las presiones por incumplimiento de los objetivos y por insuficiencia de las pensiones de la mitad de la población que no lograba ingresos mínimos para la vejez; ello además sin erogaciones para las AFPs, ya que los costos recaen exclusivamente sobre el Estado, y con el beneficio de seguir administrando los recursos ahorrados por quienes finalmente recibirían el subsidio público, con las comisiones correspondientes. Por otra parte, las AFP comenzaron a poder subcontratar las operaciones básicas de recaudación y de administración de cuentas y de redes de sucursales, así como la gestión de inversiones o administración de fondos. Esto pone sobre el tapete un relativo vaciamiento de las funciones de las AFPs (Rivera, 2009, 2010 y 2014b, p. 91).

El ejercicio de la capacidad de veto de la mal llamada «industria» a ciertos aspectos de la reforma que eran percibidos como adversos trascendió entonces al propio seno del Gobierno. Se traslució, por ejemplo, a la hora de impugnar la creación de una AFP estatal, idea que antes del inicio de la discusión sobre la reforma previsional ya había sido planteada por diversos actores políticos y expertos en temas de seguridad social identificados con sectores de centroizquierda, como alternativa para estimular la competencia y reducir los costos de administración del sistema contributivo. Aunque no era compartida por todos los parlamentarios del oficialismo, la propuesta contaba con adherentes que abrieron un debate sobre la posibilidad de considerarla desde el Poder Ejecutivo. Ello tensionó la discusión entre las carteras de Hacienda y Trabajo, que mantenían posiciones encontradas, especialmente sus respectivos ministros. Andrés Velasco, entonces Ministro de Hacienda, fue siempre adverso a la AFP estatal y solo se mostró anuente a que se incorporase la banca al negocio de la administración de los fondos y, en ese marco, a posibilitar la participación de una entidad pública, como el Banco Estado. Pero aun esta acotada propuesta abrió primero un frente de debate dentro del sistema financiero, la industria de las AFPs, la banca y las compañías de seguros, para enzarzarse posteriormente en la discusión parlamentaria, y quedar fuera de la discusión, haciendo visible la gravitación de las interrelaciones entre actores económicos con intereses en esa industria y actores políticos con capacidad resolutiva (Maldonado y Palma, 2013, pp. 35 y 59).

2. El segundo gobierno de la Presidenta Bachelet: una reforma abortada

El gobierno propuso una reforma para mejorar las pensiones percibidas por algunos sectores medios y de mayor vulnerabilidad. La creación de una AFP del Estado formó parte de las iniciativas, con el objetivo de aumentar la competencia entre las AFPs respecto del nivel de las comisiones

que cobran y la calidad del servicio que prestan a los afiliados, e incrementar la cobertura de pensiones de la población que presenta bajos niveles de participación en el sistema, como los trabajadores independientes y los trabajadores en zonas geográficas alejadas de centros urbanos (Bachelet, 2014). Los sectores vulnerables indudablemente deben ser un foco primordial de las políticas públicas y de las mejoras que se introduzcan en el sistema de pensiones, porque sobre ellos recaen más riesgos ante los que deben actuar los sistemas de protección social. Sin embargo, si los ingresos de algunos de los sectores con escasa participación en el sistema previsional o que viven en zonas alejadas son muy bajos, éstos más bien serán protegidos por el pilar solidario creado en 2008, con lo que se desdibuja el sentido de este proyecto, y se subestima la virtualidad reformista de una AFP estatal, aspecto que desarrollaremos más adelante.

La Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones convocada para la reforma realizó un intenso proceso de consultas a una gama amplia y heterogénea de organizaciones y actores. Pero fue imposible llegar a un consenso, y se registraron tres propuestas globales. Una sola persona sugirió el reemplazo del sistema actual por uno de reparto; las otras dos propuestas se articulan en torno a los siguientes planteamientos (Sojo, 2017, p. 146).

La propuesta global A plantea partir de la reforma de 2008, con políticas graduales que se refuercen mutuamente y perduren en el tiempo, fortalecer el sistema de pensiones solidarias aumentando de manera significativa la pensión solidaria y universalizando su cobertura. Propone financiar el aumento mediante impuestos y una nueva cotización del 2% de cargo del empleador destinada a un fondo solidario. En cuanto al componente de ahorro, se propone introducir «cambios sustantivos» mediante una nueva contribución del 2% de cargo del empleador destinada a las cuentas de capitalización individual, y crear una AFP estatal, con estrictas reglas de gobernanza, y nuevas medidas para reducir las comisiones de las AFPs. Además, mejorar la equidad de género, al aunar las contribuciones de las parejas en el sistema año a año, equiparar en el tiempo las edades legales de jubilación entre hombres y mujeres, e implementar tablas de mortalidad uniformes por sexo.

Por su parte, la propuesta global B plantea transformar el actual sistema de pensiones solidarias en un seguro social, que pasa a ser la parte central del sistema de pensiones, con financiamiento tripartito, organizado por medio de cuentas ciudadanas de seguridad social (que podrán tener la forma de cuentas nocionales), y mantener tanto la pensión básica solidaria como el componente de capitalización individual para los trabajadores de ingresos más altos (aproximadamente el 50% de ellos). Para elevar las pensiones de los actuales pensionados, se dispone un fondo solidario con aportes de trabajadores,

empleadores y recursos del Estado. Se propone, además, universalizar la cobertura de la pensión básica solidaria, excepto para aquellos beneficiarios de muy altos ingresos. El nuevo seguro social se financiaría con la contribución del 10% de todos los cotizantes, con un tope de 350.000 pesos chilenos, de un 3% a un 4% de incremento en la cotización de cargo de los empleadores, y se complementaría con aportes fiscales. El nuevo componente de seguro social permitiría facilitar la inclusión de trabajadores independientes, aliviar las desigualdades de género, mejorar la solidaridad intra e intergeneracional del sistema, diversificar la exposición al riesgo y centralizar la administración de cuentas.

Como se aprecia, por encima de sus diferencias, tanto la propuesta A como la B incrementan los componentes solidarios. En el caso de la primera, se introduce un aporte de los empleadores a las cotizaciones, se retoma el planteamiento de la AFP estatal, se observa la necesidad de reducir las comisiones de las AFPs, y se proponen ajustes paramétricos por sexo. La propuesta B es un híbrido de un seguro social con la capitalización individual para los sectores de mayores ingresos.

Hacia el final del segundo período de gobierno de la Presidenta Bachelet, se presentó el proyecto de reforma previsional. El proyecto contemplaba crear una contribución patronal de 5% de los salarios: 3% se destinaba a complementar el ahorro de las cuentas individuales administradas por las AFPs y sería heredable y con el 2% restante se creaba un pilar de ahorro colectivo: el Fondo de ahorro colectivo, administrado por una entidad autónoma que incorpora un mecanismo de solidaridad con tres grupos beneficiarios principales: actuales pensionados y próximos a jubilar de sectores medios que recibirían un «nuevo aporte previsional intergeneracional» para elevar sus pensiones en un 20% promedio; afiliados al sistema previsional que tienen menores pensiones; las mujeres que recibirían el «bono mujer», con monto creciente a medida que posterguen su jubilación.

Varios factores impidieron que siquiera se avanzara en su discusión: la demorosa preparación por el Ministerio de Hacienda retrasó su presentación hasta agosto de 2017; al atribuir rango constitucional a la entidad autónoma que administraría el Fondo de ahorro colectivo, su aprobación además hubiese requerido una mayoría imposible de reunir, por la oposición de la derecha; por su parte, sectores de izquierda objetaban la mantención de las AFPs como administradoras del aporte contributivo.

3. Nuevos intentos de reforma sin paradero

Durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera, a finales de 2018, se

presentó el proyecto de reforma del sistema de pensiones solidarias y de capitalización individual. La principal propuesta consistía en crear una contribución del 4%, que debería ser pagada por el empleador en el caso de los trabajadores dependientes, y por el propio trabajador en el caso de los independientes. Los trabajadores podían optar por integrar tales recursos a su cuenta individual en la AFP, o a un ahorro en entidades administradoras de planes de ahorro complementario que se crearían para ese efecto. Pese a su creciente descrédito, dejaba intocadas a las AFPs.

Tras el estallido social, el gobierno decidió dar un importante giro y presentó indicaciones acordadas con el Partido Demócrata Cristiano en enero de 2020, entre las cuales destacaba elevar la cotización del empleador y del trabajador independiente a 6%, de los cuales tres puntos fueran a las cuentas individuales y los otros tres a un programa de ahorro colectivo. Creaba el Consejo administrador de los seguros Sociales para el ahorro previsional adicional encargado de gestionar esos recursos, los del Fondo de ahorro colectivo solidario y otros programas de seguros sociales que determinen las leyes. El 29 de enero, el proyecto de ley fue aprobado en la Cámara de Diputados. Sin embargo, pese a los avances del proyecto, sectores de la oposición concordaron una propuesta alternativa, que contemplaba crear dentro del pilar 1, solidario, la pensión básica solidaria, financiada con impuestos generales, que debía brindar al menos los recursos correspondientes a una línea de pobreza, administrada por el Instituto de Previsión Social (IPS). Dentro del pilar 2, de ahorro obligatorio, crear el denominado «componente de ahorro colectivo solidario»; mantener la cotización del 10% para el componente de capitalización individual, cuyos beneficios dependen del monto ahorrado; introducir un mecanismo centralizado de administración de las cuentas individuales, que permita mayor eficiencia y ahorro de recursos, con administración de los fondos por gestores privados y el Consejo de Ahorro Colectivo Solidario (CACS). En cuanto al componente de ahorro colectivo solidario, administrado por el CACS, se propuso financiarlo con una cotización de 6% de cargo al empleador: sus beneficios dependerán de la historia previsional y de las reglas solidarias del sistema, se contemplan disposiciones para fortalecer la capacidad técnica del CACS. El fondo debe contribuir a mejorar las pensiones de los actuales pensionados, y considerar criterios de solidaridad inter e intrageneracional, y de género. Este Fondo entregará una pensión según las contribuciones del empleador recaudadas, a las que se aplica una tasa de interés nocional, y que incluye una solidaridad intrageneracional desde las altas a las bajas remuneraciones en cada año. Un segundo beneficio, «la garantía solidaria intergeneracional» está destinada a los actuales pensionados que no tienen cotizaciones al fondo colectivo,

calculada según los años cotizados. Un tercer beneficio, «Garantía Solidaria de Sistema» garantiza que la pensión sumados todos los beneficios será de al menos 11 Unidades de Fomento (UF) a quienes hayan cotizado al menos 30 años. Un cuarto beneficio de «Equidad de género» se entregará a las mujeres de manera de asegurar que a partir de los 65 años hombres y mujeres con igual saldo e igual edad obtendrán igual pensión. La propuesta incluye además cambios al sistema de ahorro voluntario, a la regulación de las AFPs y participación de los afiliados en sus directorios.

Ninguna de las propuestas llegó a puerto durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera.

4. Una oportunidad perdida: la virtualidad de la AFP estatal para transitar hacia un sistema contributivo de cuentas individuales sin fines de lucro

Como vimos, la creación de una AFP del Estado fue parte de las iniciativas del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, tendientes a enfrentar los retos de la calidad de las pensiones percibidas por los sectores medios y de mayor vulnerabilidad. Más allá de eso, la AFP estatal podría haber cumplido una función crucial respecto de la mejora generalizada de las tasas de reemplazo de las pensiones; tal como lo formulamos ante la Comisión de reforma y posteriormente, la AFP estatal, bajo determinadas condiciones, tenía la virtualidad de mejorar las pensiones, por sus efectos sistémicos directos e indirectos, y de beneficiar sustancialmente a los sectores medios y a todos los ahorrantes previsionales contributivos.

Lejos de una reforma por sustitución, podría haber sido el eje de un cambio institucional gradual, en los términos de Thelen, Streeck y Mahoney (Sojo, 2014 y Sojo, 2017, pp. 141-146) que modificara la lógica del lucro. La AFP estatal tenía la virtualidad de generar un cambio gradual por superposición (Mahoney y Thelen, 2009, pp. 14-18; Streeck y Thelen, 2005, pp. 19-23), en la medida en que las reglas básicas no se eliminan –ya que seguirían vigentes las cuentas individuales para el ahorro previsional y su administración por entidades privadas y por una entidad pública, bajo condiciones de libre elección y competencia–, pero ofrecía la posibilidad de crear una dinámica que alterara la trayectoria por un mecanismo de crecimiento diferencial desde el margen, mediante una nueva regla que creaba una AFP estatal que no se rige por el principio del lucro, a diferencia de la maximización de la ganancia privada que buscan las AFPs y empresas conexas, sino que tiene como objetivo maximizar la tasa de reemplazo de las pensiones, a fin de honrar de manera proporcional el esfuerzo de ahorro que las personas

plasman en sus cuentas individuales. En la medida en que la AFP tiene como principio y objetivo maximizar la tasa de reemplazo de las pensiones, ello implica una redistribución de recursos hacia las pensiones. A tal fin, las comisiones de esta nueva entidad deben cubrir los costos asociados a una administración eficiente de los recursos sin fines de lucro. La AFP estatal también debería eliminar la comisión de retiro (que representa un 1,25% del fondo ahorrado) y ampliar, sin exposición a altos riesgos financieros, la cartera de inversiones, para aumentar la ganancia de los fondos que administre. Cuanto mayor fuere el contingente de personas que se trasladaran a la AFP estatal en razón de estas ventajas, se incrementaría también la capacidad de negociar mejores intereses para las inversiones de los fondos de pensiones que administre (Sojo, 2017, p. 142).

El efecto de desplazamiento (Streeck y Thelen, 2005, pp. 20 y 24) que podría ejercer esa nueva institución respecto de las AFPs tradicionales manejadas con criterios de lucro dependería de su rendimiento efectivo en el marco de la competencia y del efecto de demostración que origine, al atraer cotizantes con diversas capacidades de ahorro gracias a la mejora de las tasas de reemplazo. De ser exitosa en tal cometido, podía cumplir un papel de transición hacia un nuevo sistema de cuentas individuales que, como un todo, se articule bajo el principio de velar por la maximización de la seguridad del ingreso en la vejez, conforme al cual el ahorro mediante cuentas individuales de las personas dentro del sistema contributivo de pensiones tuviera como objetivo conservar una proporcionalidad entre la capacidad de ahorro de los ciudadanos plasmada en sus contribuciones y las tasas de reemplazo mediante la maximización de éstas; también debería abarcar ciertas funciones de aseguramiento y determinados umbrales redistributivos dentro de las mismas cohortes; por ejemplo, debe eliminarse la discriminación de género en los cálculos actuariales de las pensiones por mayor expectativa de vida de las mujeres; también deben preverse ciertos umbrales redistributivos intergeneracionales, que contemplen amortiguadores ante la exposición a diversos ciclos económicos y a choques financieros (Sojo, 2017, p. 143). En tal sentido, sería indispensable que la AFP estatal fuere eficiente en el manejo de los recursos para reducir los gastos administrativos, que las ganancias producto de avances en materia tecnológica se trasladen a la mejora de las pensiones, que los sueldos de sus altos funcionarios y directivos sean acordes a una vocación sin fines de lucro, y que esté sometida a estrictas regulaciones y escrutinios indispensables que controlen situaciones de fraude y abuso. Por las asimetrías que coartan la competencia y la capacidad de elección, la AFP estatal debería concebirse como opción por defecto, es decir, como un dispositivo de afiliación automático y obligatorio

para las personas que no realizan elecciones. Este administrador público de cuentas individuales debe funcionar con bajos costos administrativos (Barr, 2013) y, por supuesto, no tener fines de lucro (Sojo, 2017, p. 145).

Sin embargo, lamentablemente esta virtualidad no fue debidamente aquilatada, o desdeñada por los partidarios de una reforma más profunda del sistema de pensiones. La inclusión de la AFP estatal en la propuesta A de la Comisión de 2008 parece más bien formal y sin desarrollo, y apegada a la idea de protección de los más vulnerables. Sectores de izquierda, al objetar el sistema articulado por las AFPs, la rechazaban por su simple denominación. Paradójicamente, por su parte, la derecha y la industria previsional y sectores económicos afines evidenciaron una mayor percepción del peligro sistémico que podía acarrear, y la objetaron de manera vehemente, acudiendo a grandes tergiversaciones argumentativas y a cifras intencionalmente distorsionadas sobre las tasas de reemplazo del sistema vigente, en aras de seguir ejerciendo su capacidad de veto de reformas estructurales (Sojo, 2014; Sojo, 2017 pp. 134, 135 y 142).

III. Una propuesta de reforma que cuestiona la primacía del lucro y la dualidad

La administración Boric ha presentado un proyecto heterodoxo de reforma (Boric, 2022). El modelo contempla mecanismos de capitalización individual y colectiva y un sistema no contributivo, pero altera de raíz la jerarquía normativa del lucro en la institucionalidad, mediante diferentes dispositivos. Se conservan las cuentas individuales, pero se modifica radicalmente su sentido sistémico, ya que en aras de buscar la maximización y la protección de los ingresos tras la vida activa se vela por la elevación de las tasas de reemplazo, y con ello se modifican reglas que han menoscabado e interdicho que las pensiones reflejasen el esfuerzo del ahorro personal de los afiliados.

En ese sentido se eliminan las AFPs y se crea una nueva institucionalidad contributiva. La administración de las cuentas individuales, que ha sido la columna vertebral del lucro, se centraliza en una entidad pública autónoma sin fines de lucro, denominada Administrador de Pensiones Autónomo (APA), que debe aprovechar economías de escala, racionalizar los recursos administrativos y financieros y reducir sensiblemente el gasto en publicidad, lo cual permitirá reducir sensiblemente las comisiones y debe redundar en una alza de las tasas de reemplazo. Esta entidad estará a cargo de la atención de los afiliados, la recaudación de cotizaciones, la emisión de cartolas y el pago de pensiones.

Para rentabilizar los ahorros individuales, se podrá elegir entre un gestor de inversiones público o privado. Se contempla la participación privada de entes que actúen en la inversión privada de los ahorros previsionales buscando la maximización de la rentabilidad, y las actuales AFPs pueden reconvertirse a esa función. Los entes privados competirán con el Inversor Público y Autónomo de Inversiones (IPPA), nueva entidad que debe gestionar la inversión de recursos de Fondo Integrado de pensiones y de cuentas individuales cuyos cotizantes así lo determinen.

Esta entidad se puede nutrir de la amplia experiencia pública en el manejo de las reservas del Banco Central y de los diversos fondos soberanos. Ello permite fortalecer el mercado de capitales, hacer frente a la concentración de la inversión, y aumentar la disponibilidad de recursos para la inversión productiva de mediano y largo plazo. El IPPA podrá nombrar directores en las empresas en que invierta y, dentro de las normas generales de inversión, utilizar los recursos por él administrados en ámbitos relevantes desde el punto de vista del desarrollo sin afectar la rentabilidad de los fondos (Rivera, 2022 y Engel, 2022).

Se introduce una cotización patronal del 6%, con la cual se erige un componente público solidario al crear un pilar de ahorro colectivo denominado Fondo integrado de pensiones, con funciones de aseguramiento, destinado a compensar en la actualidad y en el futuro a los sectores con menor capacidad de ahorro previsional, particularmente al 80% de los asalariados con menores ingresos, y a las mujeres por sus funciones de cuidado y discriminación en el mercado laboral, y realizar intervenciones específicas ante contingencias que enfrentan los afiliados en el mercado laboral. Además, 30% del aporte patronal se repartirá igualitariamente entre todos los afiliados, lo cual puede ser especialmente importante para los sectores medios que no acceden a otros beneficios.

El pilar del seguro social tendrá dos rentabilidades: 1) rentabilidad efectiva de los fondos invertidos, con lógica de largo plazo, igual o superior a la de la capitalización individual; 2) rentabilidad colectiva acreditada en las cuentas personales, que será inferior a la de la capitalización individual, pero mucho más estable, y con comisiones mucho más bajas que las del sistema de AFPs; 3) La diferencia entre la rentabilidad efectiva y la rentabilidad colectiva será utilizada para pagar la garantía de UF 0,1 por año cotizado, que rige tanto para actuales como futuros pensionados, con un máximo de 30 años. Así, los actuales pensionados, que no habrán hecho aportes al fondo, tendrán derecho a la garantía de pensión.

El Fondo integrado de pensiones tendrá un registro personal en la llamada

cuenta del seguro social del afiliado, que se informa en sus cartolas periódicas e indica el monto total de dinero que cada afiliado tiene en el Seguro Social, conforme al registro en su cuenta de las cotizaciones del 6% realizadas por su empleador, más los montos de otros beneficios que establece la ley que le correspondan, y la rentabilidad del periodo que ha obtenido cada persona.

Respecto del cálculo y distribución en el tiempo de los montos de las pensiones contributivas, se elimina el retiro programado, que ha sido mal evaluado porque la pensión va disminuyendo con la edad, pudiendo incluso llegarse a agotar los fondos. Las personas podrán elegir entre renta vitalicia con y sin herencia. La primera tiene los mismos atributos de heredabilidad que el retiro programado, pero garantiza a la persona una pensión en UF de por vida y dejar el fondo a sus herederos si fallece antes de agotarlo. Luego, las personas podrán elegir entre una renta vitalicia simple, que genera pensión de sobrevivencia para los beneficiarios (la cónyuge y los hijos menores de 25 años que están estudiando) o una renta vitalicia con opción de herencia que pagará una pensión más baja, pero que permitirá dejar herencia en los mismos términos que el retiro programado.

Cabe finalmente destacar la preocupación por asegurar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo (presencia de mecanismos automáticos para asegurarla y estudios actuariales con un horizonte de 65 años que deben ser actualizados cada tres años).

Esta reforma contributiva se complementa en el pilar no contributivo, con el aumento del monto de la Pensión Garantizada Universal (PGU) a $250.000, cuando se apruebe la Reforma Tributaria, que entrega un piso de seguridad social.

Sin duda será arduo avanzar hacia acuerdos políticos indispensables para su aprobación. Desde ya se reflejan claramente posiciones (Schmidt-Hebbel, 2022; Valdés S., 2022) que se experimentan como un *déjà vu*[3], por su reiterada defensa a ultranza del *statu quo* y que, a tal fin, caricaturizan el proyecto de ley. Predomina en ellas, como se ha señalado, una cierta mirada mágica que propone soluciones con medidas presuntamente simples, relativas a deficiencias estructurales del mercado de trabajo, o que invocan una presunta neutralidad del sistema privado frente a presiones políticas, olvidando por ejemplo que los retiros tuvieron lugar bajo un gobierno de derecha y en el contexto del sistema privado de pensiones (Rivera, 2022).

[3] Ver nuestro extenso análisis de la posición de Schmidt-Hebbel sobre el sistema de pensiones chileno durante la discusión en el segundo gobierno de Bachelet (Sojo, 2017, pp. 134-135 y 141-143; Sojo, 2014).

También se problematiza que los detractores de la reforma se valgan de ideas simples que han resultado totalmente erradas y falsas, tales como que bajo el actual modelo hubiese tenido lugar el ejercicio de una presunta libertad de elección, y de una efectiva competencia entre las empresas (Valdés R., 2022).

Pero, a la vez, destacan claras advertencias y alertas por parte de analistas muy reconocidos, a quienes no podría tacharse de radicales, y que tienen diferentes posiciones críticas respecto del proyecto de reforma, en términos de que en Chile está en juego un agotamiento del tiempo político, de que es indispensable consolidar una discusión matizada en esta materia, y de que un reiterado fracaso de la reforma del sistema de pensiones, aspiración muy sentida por la ciudadanía, contribuiría a exponer al país al ascenso de opciones populistas, de caudillismos, y de reiterados estallidos sociales (Engel, 2022 y Ferreiro, 2022). En definitiva, parece estar en juego no solo la creación de un sistema de pensiones que goce de legitimidad presente y futura, sino también la contribución de esta reforma a la solidez y legitimidad del sistema político democrático en Chile.

Bibliografía

Bachelet, M. (2014). Mensaje de S.E. la Presidenta de la República de Chile, con el que inicia un proyecto de ley que crea una Administradora de Fondos de Pensiones del Estado, *Mensaje*, N° 186-362, Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 16 de junio.

Baldwin, P. (2003). *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875- 1975*, Cambridge, Cambridge University Press.

Barr, N. (2013) *The pension system in Sweden. Report to the Expert Group on Public Economics*, Estocolmo, Ministerio de Hacienda, inédito.

Barr, N. y P. Diamond (2008). *Reforming Pensions. Principles and Policy Choices*. Nueva York, Oxford University Press.

Boric, G. (2022). Mensaje de S.E. el Presidente de la República de Chile, con el que inicia un proyecto de ley que crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica. *Mensaje* N° 180-370, Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 7 de noviembre.

Chile, Superintendencia de pensiones (2022). Retiros de fondos: desembolso totaliza US$ 43.783 millones y un 94% de las liquidaciones por deudas de alimentos está pagado, Santiago, *Informe 07/11/2022*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina*, 2017 (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

Engel, E. (2022). La maldición del ganador. El Mercurio. Economía y negocios, 13 de noviembre, p. B14.

Ferreiro A. (2022). La maldición del ganador. El Mercurio. Economía y negocios, 13 de noviembre, p. B8.

Lara, D., F. López y A. Morgado (2016). *Fondos de pensiones: ¿existe un líder en rentabilidad?* Documento de Investigación, I-315, Santiago, Universidad Alberto Hurtado, julio.

Mahoney, J. y K. Thelen (2009). «A theory of gradual institutional change», *Explaining Institutional Change, Ambiguity, Agency, and Power*, J. Mahoney y K. Thelen (eds.), Cambridge University Press.

Maldonado, C. y A. Palma (2013). «La construcción de pactos y consensos en materia de política social: El caso de la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008», *serie Políticas Sociales* (LC/L.3669), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

Rivera E. (2022). La reforma de pensiones: un proyecto que permite un amplio acuerdo político. El Mostrador, Santiago. https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/11/22/la-reforma-de-pensiones-un-proyecto-que-permite-un-amplio-acuerdo-politico/

_____ (2020). La reforma previsional en la encrucijada. La mirada semanal, Santiago, 1 octubre. https://lamiradasemanal.cl/la-reforma-previsional-en-la-encrucijada-por-eugenio-rivera/

_____ (2014a). ¿Hacia dónde va la reforma previsional? *Mensaje*, Santiago, julio

_____ (2014b). «La reforma previsional de 2008 en Chile. Un análisis desde la política pública». *Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina*, serie Seminarios y Conferencias, Nº 76 (LC/L.3820). M. Hopenhayn y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____ (2010). «El impacto de la crisis financiera global en el sistema chileno de capitalización individual: lecciones respecto de los desafíos regulatorios». *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral*, A. Prado y A. Sojo (eds.), Libros de la CEPAL, Nº 110 (LC/G.2475-P), Santiago, Comisión Económica para

América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. https://www.cepal.org/es/publicaciones/2567-envejecimiento-america-latina-sistemas-pensiones-proteccion-social-integral

_____(2009). La reforma previsional a medio camino. Inédito.

Schmidt-Hebbel K. (2022). La reforma previsional propuesta por el gobierno de Boric. El Mercurio, Economía y negocios, 14 noviembre. p. B14.

Sojo, A. (2019). «Lecciones de América Latina. Desafíos para la reforma pensional en Colombia». En Cecilia López y Claudia Holstine (2019): *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente. Lecciones de América Latina*, Bogotá: Banco de la República, primera edición.

_____(2017). *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL, N° 143 (LC/PUB.2017/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), https://www.cepal.org/es/publicaciones/41105-proteccion-social-america-latina-la-desigualdad-banquillo

_____(2014). «El sistema contributivo de pensiones como locus de rivalidad y de un nuevo pacto social en Chile», *Serie Políticas Sociales,* N° 211 (LC/L.3901), Santiago.https://www.cepal.org/es/publicaciones/37138-sistema-contributivo-pensiones-como-locus-rivalidad-un-nuevo-pacto-social-chile

Streeck, W. y K. Thelen (2005). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies.* Oxford University Press.

Valdés, R. (2022). Ideas simples pero erradas. El Mercurio. Economía y negocios, 13 de noviembre, p. B9.

Valdés, S. (2022). Cubrir las lagunas previsionales con el Seguro de cesantía es tapar el sol con un dedo. El Mercurio. Economía y negocios, 14 de noviembre, p. B3.

Uthoff, Andras (2010). «La trayectoria de la reforma previsional en Chile y el incremento de la solidaridad». En: A. Prado y A. Sojo (eds.): *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral*. Libros de la CEPAL, Nº 110 (LC/G.2475-P), Santiago. https://www.cepal.org/es/publicaciones/2567-envejecimiento-america-latina-sistemas-pensiones-proteccion-social-integral

El principio de igualdad de género en el derecho a la seguridad social

*María Ascensión Morales Ramírez**

Sumario

I. Introducción. II. Marco jurídico del derecho a la seguridad social y la dimensión de género. III. Discriminaciones y desigualdades laborales. IV. Discriminaciones y desigualdades de género normativas. V. Avances normativos en la igualdad de género. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

* Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha participado en los programas de formadores de jueces laborales, integra varios comités de publicaciones científicas y es conferencista nacional e internacional.

I. Introducción

En América Latina el derecho a la seguridad social, y en particular, la igualdad de género en los sistemas de pensiones adquiere especial relevancia tanto en el contexto del envejecimiento que se proyecta para las próximas décadas en la región como por los obstáculos que ha enfrentado la mujer desde su inserción laboral y durante su ciclo de vida.

Diversos instrumentos internacionales habían señalado que el derecho a la seguridad social debería fomentar y basarse en los principios de la igualdad de género entendida como: a) trato igualitario para hombres y mujeres en situaciones iguales o similares y b) medidas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres.

Sin embargo, la realidad ha evidenciado diversas fuentes de desigualdades de género en el ámbito laboral (participación en el empleo formal, brecha salarial, desempleo, informalidad y formas atípicas de empleo, entre ellas, las relacionadas con las tecnologías de la información y comunicación), las cuales tienen una gran repercusión en el futuro, al transmitirse y amplificarse en la seguridad social (cobertura, pensiones y montos).

En la región el gran deterioro social y económico producto de la pobreza, desigualdad, informalidad y bajo crecimiento económico, ha exacerbado las desigualdades desde hace décadas. Esta realidad se agravó con la pandemia por COVID-19, ya que las mujeres se han visto más afectadas por el aumento del desempleo, la mayor carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados a causa de las medidas de confinamiento y distanciamiento social para evitar la propagación del virus. A lo anterior, se ha sumado también la digitalización en muchas actividades, creando una barrera más para la inclusión de la mujer en la economía digital.

Este panorama reafirma que, los temas de la seguridad social y, en específico, los sistemas de pensiones contributivos constituyen una de las dimensiones dentro de la agenda para lograr el cumplimiento de los instrumentos en la materia, así como para la transversalización de la igualdad de género.

En atención a ello, en el presente trabajo, en primer lugar se aborda la concepción original del derecho a la seguridad social como protectora de «todas las personas» a partir de su regulación normativa internacional en general y, posteriormente, con un enfoque de género porque la realidad lo demandaba. En el segundo lugar, se exponen las discriminaciones y desigualdades laborales que evidencian los obstáculos enfrentados por las mujeres al no haberse acompañado su inserción en el trabajo con medidas

y acciones que cristalizaran sus nuevas posibilidades y eliminaran los patrones culturales y familiares tradicionales. En el tercer lugar, se da cuenta de cómo esas desigualdades laborales inciden en los sistemas de pensiones en perjuicio de las mujeres. En cuarto lugar, se presentan los avances normativos pensionales en materia de igualdad de género producidos los últimos años, cuyos temas continúan en el centro del debate. Por último, se ofrecen algunas conclusiones, las cuales refieren los desafíos de la dimensión de género.

II. Marco jurídico del derecho a la seguridad social y la dimensión de género

1. Derecho a la seguridad social como derecho humano

La seguridad social surgida a consecuencia de los efectos negativos para la población, con motivo de la Segunda Guerra Mundial, se introdujo como «un derecho inherente a todas las personas de manera natural», el cual el Estado tiene la obligación de salvaguardar de manera indispensable no sólo para el desarrollo de cada individuo, sino de la sociedad en general.

Fue así como desde la primera mitad del siglo XX la seguridad social fue consagrada como derecho humano por las diferentes organizaciones internacionales en sus declaraciones, convenciones o pactos internacionales, congruentes con la idea de que las personas se vieran liberadas del temor y la miseria y, de esta forma, lograr que ese derecho fuera garantizado por los Estados en igualdad de condiciones.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La OIT se erigió en una institución pionera en la regulación jurídica de los derechos humanos al reconocer a la «seguridad social» como derecho humano básico y, por ende, en el establecimiento del principio de igualdad (que las personas reciban similares prestaciones), como da cuenta la adopción de diversos instrumentos; entre los principales, pueden señalarse los siguientes:

El 10 de mayo de 1944, aprobó la *Declaración de Filadelfia*, en la cual entre los objetivos y fines de ese organismo se plasmaron las políticas en la materia, al reconocer la obligación solemne de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitieran, conforme al inciso f): «extender las medidas de *seguridad social* para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa».

Igualmente, el 12 de mayo de 1944 adoptó la Recomendación Nº 67, «sobre la seguridad de los medios de vida», en donde el Principio Directivo 1, establece: «1. Los regímenes de seguridad de los medios de vida deberían aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria, restableciendo, en un nivel razonable, las entradas perdidas a causa de la incapacidad para trabajar (comprendida la vejez), o para obtener trabajo remunerado o a causa de la muerte del jefe de familia»[1] .

El 28 de junio de 1952, adoptó el Convenio 102 «Norma mínima de seguridad social»[2] el cual se constituyó en el instrumento más detallado y técnico de la materia. Además, este convenio sentó las bases del contenido mínimo del derecho a la seguridad social a través de sus nueve ramas: asistencia médica; enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, maternidad, invalidez y prestaciones de sobrevivientes.

El 14 de junio de 2012 adoptó la Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, instrumento que vino a complementar el Convenio 102 y el cual establece cuatro «garantías básicas» en materia de seguridad social durante el ciclo de vida: a) a*cceso universal a los beneficios básicos de atención médica:* promoción, prevención, cura y rehabilitación cuando se necesite y a un costo asequible; b) *ingreso para los niños*: prestaciones familiares destinadas a facilitar el acceso a la nutrición, la educación y la atención; c) *ingreso para personas en edad activa: e*n caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y d) *ingreso para las personas de edad: p*ensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.

Además de los instrumentos principales, la OIT ha adoptado más de 30 convenios y 16 recomendaciones en el ámbito del derecho a la seguridad social, entre los cuales pueden citarse: Convenio 118 sobre igualdad de trato en seguridad social (1962); Convenio y Recomendación 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (1964); Convenio 128 y Recomendación 131 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967); Convenio 130 y Recomendación 134 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad (1969); Convenio 157 y Recomendación 167 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social (1982); Convenio 183 y Recomendación 191 sobre la protección de la maternidad (2000).

---

[1] La Recomendación se adoptó en la 26ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Filadelfia.

[2] El Convenio entró en vigor 27 de abril de 1955.

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

La ONU confirmó a la «seguridad social» como un derecho humano básico en varios de sus instrumentos, entre los cuales destacan los siguientes:

El 10 de diciembre de 1948, aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos[3] donde reconoció el derecho a la seguridad social, en forma específica en dos artículos:

> *Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.*
>
> *Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

El 16 de diciembre de 1966 adoptó el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC)[4], el cual dispuso en el art. 9: «Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el *derecho de toda persona a la seguridad social,* incluso al seguro social».

El 23 de noviembre de 2007, la Observación General Nº 19[5] del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales precisó los lineamientos generales (obligatorios para los Estados parte), sobre los alcances y contenidos de este derecho, al establecer en el artículo 9: «...el derecho a la seguridad social: '[...] incluye el derecho a obtener y mantener

---

[3] Fue proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III) de esa fecha.

[4] El PIDESC fue abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) y entró en vigor el 3 de enero de 1976.

[5] ONU. Observación General Nº 19 https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/gc/e.c.12.gc.19_sp.doc.

prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, *sin discriminación*, con el fin de obtener protección, en particular, contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención a la salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo'».

Organización de los Estados Americanos (OEA)

La OEA también ha consagrado el derecho a la seguridad social en diferentes instrumentos.

El 2 de mayo de 1948, aprobó la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*[6] la cual estableció: Art. 16: «Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, a la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia».

El 22 de noviembre de 1969, adoptó la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*[7], la cual dispuso en el artículo 26 una cláusula de progresividad de derechos en materia de derechos económicos, sociales y culturales para lograr su plena efectividad, al disponer: «Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas *económicas, sociales* y sobre educación, ciencia y cultura».

El 17 de noviembre de 1988, acogió el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,* conocido como *«Protocolo de San Salvador»*[8], el cual también reconoció el derecho a la seguridad social, en el artículo 9: «Derecho a la seguridad social: 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte

---

[6] En la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia.

[7] En la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica. Entró en vigor el 18 de julio de 1978.

[8] En la Asamblea General, XVIII período ordinario de sesiones, en San Salvador, El Salvador y entró en vigor el 16 de noviembre de 1999.

del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto».

El 15 de junio de 2015, adoptó la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores que dispuso en el artículo 17: «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...».

2. La seguridad social con enfoque de género

Las diferentes organizaciones internacionales también han adoptado instrumentos específicos que aluden al derecho a la seguridad social como derecho humano frente a grupos vulnerables, entre ellos, la mujer[9]. Así, el enfoque de género ha pugnado por los mismos derechos, recursos, oportunidades y protecciones, a saber:

La ONU, el 18 de diciembre de 1979 adoptó la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*[10]. En dicho instrumento se estableció la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar a las mujeres el ejercicio del derecho a la seguridad social en igualdad de condiciones con los hombres. Así, el artículo 11 1. e) dispone: «El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas».

Al efecto, se creó el Comité de la Convención de la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) para que vigilara el cumplimento de dicho instrumento sobre la

[9] Convención sobre los Derechos del Niño (art. 26.1) de 1989; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y miembros de sus familias de 1990; Convención interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad de 1999 sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 28, párrafo 2, inciso e) de 2006; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas de 2007.

[10] La ONU proclamó la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer el 7 de noviembre de 1967.

situación de las mujeres en los sistemas de seguridad social y, en particular, en los sistemas pensionarios a través de observaciones y recomendaciones a los Estados.

La OIT en 1981 adoptó dos instrumentos con enfoque de género: el Convenio 156 sobre igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares y la Recomendación 165 sobre el mismo tema.

En 1993 esa organización llevó a cabo la primera reunión de expertos en seguridad social para debatir sobre la igualdad de género, con la idea de identificar la discriminación en la legislación nacional e internacional y así, determinar cómo avanzar en la erradicación de dicha desigualdad (OIT, 1993).

En junio de 2001, en la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo se discutió la igualdad de género en la seguridad social. En dicha conferencia se resolvió incluir la dimensión de género en los sistemas de pensiones. Al respecto se dispuso que: «La seguridad social debería fomentar y basarse en los principios de la igualdad de género: Trato igualitario para hombres y mujeres en situaciones iguales o similares (y) medidas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres». Asimismo, se afirmó que los sistemas de seguridad social no tendrían por qué perjudicar aun más a las mujeres al dedicarse al trabajo de cuidado, en especial a los niños, los padres y los familiares impedidos, durante la edad en la que podían trabajar, pues realizan una gran contribución (OIT, 2001).

En 2012, con la Recomendación 202 sobre los pisos de protección social la OIT reconoció que: «'la seguridad social' es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la inseguridad sociales, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal».

Por su parte, América Latina desde 1977 se ha ocupado de una agenda de género, entre los que figura el derecho a la seguridad social y, en particular, los sistemas de pensiones. En la Primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social en la región, los gobiernos participantes aprobaron el primer plan de acción al respecto y otorgaron a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el mandato de convocar con carácter permanente y regular, en un plazo no superior a los tres años a esta instancia intergubernamental, que en el 2000 cambió de nombre a Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Así, los temas abordados han sido: articular

los sistemas de pensiones con un amplio espectro de políticas públicas que garanticen el bienestar, la calidad de vida y el retiro digno y fortalezcan el pleno ejercicio de la ciudadanía para todas las mujeres, incorporar mecanismos que permitan reconocer y compensar el cuidado no remunerado que brindan las mujeres a fin de integrarlas en los sistemas de seguridad social, adoptar medidas que favorezcan una repartición equitativa del cuidado, entre otros.

Pese a estos esfuerzos normativos, la realidad ha exhibido un incumplimiento en la materialización de la seguridad social en su concepción original de derecho humano (con todos sus principios) y, en especial, en la igualdad de género debido a las discriminaciones y desigualdades laborales y normativas.

III. Discriminaciones y desigualdades laborales

1. Inserción laboral

La incorporación de la mujer al trabajo remunerado abrió la posibilidad de que ejerciera su derecho a la libertad, a la igualdad de trato, a su independencia económica y a nuevos campos de realización. Sin embargo, dicha inserción laboral no estuvo acompañada por medidas y acciones que cristalizaran esas nuevas posibilidades y eliminaran los patrones culturales y familiares tradicionales.

Así, desde entonces, la mujer ha tenido que enfrentar los obstáculos y diferencias de género en el ámbito laboral con grandes repercusiones en la seguridad social, en particular, en el sistema de pensiones.

En América Latina el gran deterioro social y económico producto de la pobreza, desigualdad, informalidad y bajo crecimiento económico desde hace décadas ha exacerbado las desigualdades de género.

Peor aun, la pandemia por COVID-19 profundizó estas diferencias porque por un lado, los sectores productivos altamente feminizados tuvieron un impacto negativo mayor, que puede representar un retroceso de más de diez años en su participación laboral y, por otro lado, porque las medidas para contener la propagación aceleraron la digitalización en muchas actividades, constituyendo una barrera más para su inclusión en la economía digital (ya que el porcentaje para trabajar es más reducido por las brechas de acceso y uso de las tecnologías digitales). Así, la inserción de las mujeres en el trabajo en la región antes de la pandemia asumía las características siguientes (Arenas de Mesa, 2019, CEPAL, 2019ª y OIT, 2018):

Inserción: La tasa de participación laboral fue del 49,9% y la de los hombres de 75%[11].

Salario. El ingreso laboral medio de las mujeres en la región equivalió al 80,9% del ingreso medio de los hombres.

Actividad. El 51,8% se ocupa en sectores y ocupaciones de menor productividad y alto riesgo de la pérdida de empleo, como el comercio y los servicios, mientras que la tasa de los hombres es de 46,2%[12].

Desempleo. La tasa de desempleo fue del 24,6% en comparación con el 17,4% de los hombres[13].

Empleo informal. El 58,8% se ocupó en este tipo de empleos, mientras que la tasa de los hombres fue de 57,8%.

Lo anterior confirma que las mujeres participan menos y de manera más intermitente en el empleo formal, suelen ubicarse en trabajos peor remunerados e inestables, se insertan con mayor probabilidad en la informalidad porque les permite más flexibilidad para atender responsabilidades de su rol tradicional, producto de la discriminación laboral o de la segregación ocupacional, pero el 82,2% no cotiza al sistema de seguridad social.

La literatura en la materia señala que estos obstáculos han dificultado que las mujeres puedan desarrollar todo su potencial en el trabajo remunerado y, en específico, las madres trabajadoras cuyas edades oscilan entre 25-49 años quienes representan las tasas más bajas en el empleo, con lo que se evidencia que, si bien la inserción laboral femenina ha evolucionado, también lo ha hecho de manera diferente entre grupos de edad, educación (el incremento del nivel educacional femenino aumentó la participación de la mujer en la fuerza laboral) y estado civil (CIEDESS, 2014).

2. División sexual del trabajo

La persistencia de los roles tradicionales de género sigue limitando las oportunidades de las mujeres para participar en el trabajo remunerado, o bien, cuando se incorporan lo hacen en condiciones desiguales respecto de

---

[11] La CEPAL afirmó que en 2020 la tasa de participación laboral de las mujeres se situó en 46%, mientras que la de los hombres en 69% (en 2019 alcanzaron un 52% y un 73,6%, respectivamente).

[12] En 2019, 13 millones de personas se dedicaban al trabajo doméstico remunerado, en donde el 91,5% eran mujeres.

[13] La CEPAL señaló que en 2020 la tasa de desocupación de las mujeres llegó al 12%, porcentaje que se elevará al 22,2% si se asume la misma tasa de participación laboral de las mujeres de 2019.

los hombres, debido a la dificultad para compatibilizar las responsabilidades familiares con el empleo.

Así, la menor o intermitente participación de la mujer en el ámbito laboral está relacionada con sus responsabilidades biológicas de la maternidad, el cuidado de los hijos o de las personas mayores y/o con discapacidad, así como las tareas del hogar, esto es, con la carga del trabajo no remunerado y de cuidados, la distribución desigual de las responsabilidades del hogar y el cuidado de los dependientes, por ello, la literatura en la materia afirma que las mujeres dedicaban el triple de tiempo que los hombres a estas actividades (CEPAL, 2016). Así, dada la carga de trabajo remunerado y no remunerado, pareciera que tener empleo e ingresos no necesariamente representa una ventaja.

En América Latina, las mujeres destinan, en promedio, 19,3 horas semanales al trabajo remunerado y 37,2 al no remunerado (un tercio de su tiempo al trabajo remunerado y tres cuartos al no remunerado) y los hombres un promedio de 39,3 horas semanales al trabajo remunerado y 13,3 al no remunerado (CEPAL, 2018). De esta forma, se forja una desigual distribución de tiempo e ingresos porque la sobrecarga de trabajo impide a la mujer dedicarle más horas a la vida laboral y obtener mejores ingresos, pero también, se invisibiliza el aporte que el trabajo no remunerado representa para la economía y la sociedad.

La literatura al respecto afirma que, con estas interrupciones, la brecha salarial de género aumenta de manera abrupta, lo cual indica que, en la cultura del trabajo, la maternidad y crianza de los hijos y los cuidados se «penaliza» con una pérdida salarial importante (Jiménez Lara, 2013).

Asimismo, a pesar del cambio de paradigma en los estándares tradicionales de género y el aumento de las familias monoparentales, que han propiciado la mayor incorporación de las mujeres en el trabajo, las actividades de su rol tradicional continúan a su cargo. Por una parte, esto se debe a la división sexual del trabajo y, por otra, ante las insuficientes políticas públicas y la segmentada oferta del mercado de servicios de cuidado (Marco Navarro, 2004). Sin embargo, en ambos casos, ante las interrupciones laborales para dedicarse a esas actividades, las mujeres enfrentan lagunas de protección que más tarde influyen en las pensiones de vejez, dado que sus aportaciones se verán estancadas y/o reducidas y, por ende, en el derecho a adquirir esa prestación[14].

[14] En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Meta 5.4 existe una especial preocupación por reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas de protección social.

3. Diferencias biodemográficas

En América Latina hay más de 50 millones de personas mayores de 65 años, en donde el 56,2% son mujeres de 65 años y el porcentaje aumenta al 62,1% para la población de 80 años y más. En 2019, los hombres mayores de 65 años representaban el 7,5% de la población total de hombres, mientras que las mujeres eran el 9,4% del total de mujeres. Las proyecciones de población indican que en 2050 la población de hombres de 65 años y más representará un 17,6% del total de hombres, mientras que para las mujeres este porcentaje alcanzará al 21% (Arenas de Mesa, 2019, p. 215). Además, los antecedentes demográficos indican que el sector femenino tiene una esperanza de vida mayor que los hombres: 79 años ellas y 73 ellos, (una diferencia de 6 años). Se estima que después de los 65 años, la mujer vivirá 24 años más y los hombres 21, con lo cual se vislumbra una feminización de la vejez (Jiménez Lara, 2013, p. 30). En efecto, en la región por cada 100 hombres de 60 años y más, hay 123 mujeres de esa misma edad. En el caso de la población de 80 años y más, la cifra llega a 159 mujeres por cada 100 hombres (CEPAL, 2019b, pp. 138 y 139). Así, las mujeres además de envejecer a una tasa más alta también representan un porcentaje mayor dentro de las personas mayores. Estas dos condiciones, se traducen a los sistemas de pensiones en una menor siniestralidad durante la vida laboral activa de las mujeres y un periodo de vejez más extenso para financiar su retiro. Por ello, algunos sistemas, sobre todo, aquellos cuyo método de financiamiento es de capitalización individual (como el mexicano), consideran las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, las cuales afectan el valor de las prestaciones a las que pueden acceder las mujeres, para un mismo esfuerzo contributivo que los hombres.

El uso de tablas de mortalidad diferenciadas basadas en la esperanza de vida, produce un impacto negativo para las mujeres porque al concluir su vida laboral, tendrán una pensión menor y durante un tiempo mayor, con lo que se afecta su calidad de vida en el largo plazo.

El argumento que está detrás del uso de las tablas de mortalidad diferenciadas es que permiten un beneficio equivalente durante el resto de su vida a hombres y mujeres, evitando que el grupo de contribuyentes de aquéllos subsidie al grupo de éstas, cuya expectativa de vida es superior y su permanencia en el sistema de pensiones también lo será (Arenas de Mesa, 2019, p. 217).

IV. Discriminaciones y desigualdades de género normativas

En su origen, los sistemas de seguridad social y, en especial, los regímenes de pensiones se crearon sobre la base de un modelo en donde el hombre era el proveedor, el sostén de una familia y contaba con un empleo formal

y estable, mientras que la mujer cumplía su rol en las tareas del hogar y el cuidado de los hijos (trabajo no remunerado).

Así, en todos los países, los derechos pensionarios en distinto grado fueron vinculados a la historia laboral masculina, a sus ingresos y a sus cotizaciones al sistema y la protección económica de la mujer quedaba supeditada a la pensión de viudez a la muerte del cónyuge (prestación derivada). Por ello, las normas internacionales y nacionales en este ámbito carecían de disposiciones en materia de discriminación en función del género.

Sin embargo, con la incorporación de la mujer en la vida laboral los sistemas de pensiones contributivos permanecieron estáticos, al no reconocer las desigualdades en el trabajo remunerado y, entre éste y el no remunerado, de tal forma que han incidido en forma directa e indirecta en la profundización de las desigualdades de género.

La realidad evidenció que los sistemas de pensiones resultaban no ser neutros en términos de género (Jiménez Lara, 2013, p. 16): su diseño y reglas de funcionamiento de manera directa agravan las desigualdades y discriminaciones enfrentadas por las mujeres en el empleo y en múltiples ámbitos de su vida social y económica (aportaciones con bajo salario y menor tiempo por las discontinuidades de su participación laboral). La discriminación indirecta se confirma al no incluir en las disposiciones a las mujeres que se dedican exclusivamente al trabajo no remunerado, Además, ciertos modelos de sistemas pensionarios resultan ser más perjudiciales que otros para el sector femenino[15].

En el modelo de sistema de pensiones tradicional de reparto, las cotizaciones de los trabajadores activos se destinan a financiar las pensiones existentes en ese momento, así sus características son: beneficios definidos, solidaridad inter e intrageneracional y administración pública. En este sistema, la pensión depende de los salarios de toda la vida o los mejores años o años finales. Si bien dentro de su diseño no se incluye la igualdad de género, esto se ve compensado, con los mecanismos solidarios de redistribución entre géneros que comprende y, de esta forma, se mitigan las desigualdades. Sin embargo, el sistema puede presentar desigualdades de género en dos aspectos: a) al determinar las pensiones con base en toda la carrera laboral y b) al establecer una edad de retiro diferenciada, sin compensación alguna[16].

---

[15] Así, las mujeres se ubican entre las principales perceptoras de pensiones derivadas o las no contributivas.

[16] La literatura en la materia señala que al permitir a la mujer un retiro más temprano, se reduce el monto de la pensión entre un 30% o 40%.

En el modelo de capitalización individual las pensiones guardan una relación directa con las aportaciones realizadas por las personas afiliadas (menos las comisiones cobradas por las administradoras privadas y, en su caso, la existencia de pérdidas derivadas de la gestión de las inversiones o las crisis económicas), así sus características son: ahorro forzoso, beneficios indefinidos y administración privada. El sistema no prevé la solidaridad entre generaciones y géneros porque se consideró nociva la distribución entre éstos. En su lugar, opera el principio de equivalencia: cada uno recibe los beneficios acordes a sus cotizaciones (Mesa-Lago, 2020, p. 38).

El sistema utiliza tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para el cálculo de la pensión (discriminación directa), con lo cual se afecta el valor de la prestación, por un lado, respecto de las mujeres que realizaron un esfuerzo contributivo igual que el de los hombres y, por otro lado, en torno a aquellas que tuvieron un periodo menor de cotización, cuyos ahorros serán en consecuencia más bajos e impedirán la obtención de una pensión, intensificando con ello, la feminización de la pobreza.

Con las reformas a partir de los 90 en la región, en 9 sistemas de pensiones contributivos, implementaron total o parcialmente el sistema de capitalización individual[17], constituyendo el nuevo paradigma inspirado en el modelo chileno y con la idea de que generara beneficios macroeconómicos, como el incremento del empleo y de la productividad, ahorro interno y desarrollo del mercado de capitales y que conforme a la tipología de Mesa-Lago (2004) se clasificaron en sustitutivas: México y Bolivia (1997), El Salvador (1998) y Republica Dominicana (2001); paralelas: Perú (1993) y Colombia (1994); y mixtas: Argentina (1994), Uruguay(1996) y Costa Rica (2001), la desprotección hacia la mujer aumentó porque dicho sistema establece condiciones de adquisición más estrictas: sus normas están perfiladas hacia un determinado tipo de mujer: pertenece al sector formal de la economía, se emplea joven, tiene formas de resolver el asunto del cuidado de los hijos y permanece en el trabajo por un largo tiempo.

En Chile, país pionero en introducir el sistema de capitalización individual (1981), la realidad evidenció que las discriminaciones como: la densidad inferior de las cotizaciones con relación a la de los hombres, la esporádica participación en el mundo laboral o la interrupción al mismo, el comportamiento procíclico del desempleo femenino, entre otros, dificultaron a la mujer obtener una pensión de vejez, debido a que el ahorro acumulado

[17] Nicaragua en 2000 y Ecuador en 2001 realizaron reformas hacia el sistema de capitalización individual, pero nunca se pusieron en práctica.

resultó ser insuficiente para financiar esta prestación, como dieron cuenta los informes del Banco Mundial de 2004 y 2005 (Gill, I. *et al,* 2019), así como el diagnóstico chileno de 2006 (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006).

Con lo anterior, se confirmó que el paradigma inspirado en la idea de la gestión individual del riesgo social se topó con obstáculos que impiden su cabal desarrollo: alta informalidad, desempleo, bajos salarios e incremento en la inequidad de género y, por tanto, provocaron efectos regresivos en términos del derecho a la seguridad social al acentuar la exclusión y la desigualdad tanto social como de género. Tales elementos constituyeron algunas razones de las denominadas «re-reformas» (Chile) y contrarreformas (Argentina y Bolivia) experimentadas después del primer lustro del siglo XXI (Mesa-Lago, 2014) en los sistemas de pensiones de capitalización individual en algunos países de la región, con miras a enfrentar, entre otros aspectos, la problemática de género.

En 2006, el gobierno chileno conformó un Consejo Asesor Presidencial para realizar un diagnóstico del sistema. El Informe del Consejo dio cuenta que la dimensión de género no fue considerada en el diseño del sistema y, por ende, el resultado fue negativo para las mujeres, por un lado, al no haber cotizado los años exigidos y, por otro, en caso de haber cubierto los requisitos, la aplicación de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo generaba una pensión menor.

El diagnóstico exhibió los efectos de los factores diferenciadores que enfrentó la mujer. Asumir la maternidad y el cuidado de los hijos condujo con frecuencia a su salida del mercado laboral o dejar de buscar trabajo si no lo tenía u optar por trabajar fuera del hogar a tiempo parcial, situaciones que acarrearon como efectos directos la disminución presente y futura de sus ingresos vía una pensión. Esta situación, la ha colocado como trabajadora de segunda clase, tanto por su rápida expulsión del mundo laboral cuando la atención de la familia precisa mayor dedicación, como por el menor valor que se le da. Esta es una de las causas principales, por las que muchas mujeres llegan a la vejez sin pensión por derecho propio.

Adicional a este panorama, se encontraba el hecho de que cada vez, eran y son más frecuentes los divorcios y ruptura de vínculos de pareja. Esta situación alertó sobre las profundas repercusiones en la seguridad de los ingresos en la vejez de las mujeres divorciadas y separadas, especialmente si no han contribuido personalmente a un programa de pensiones a través del trabajo. En este supuesto, si el ex marido vuelve a casarse pueden perder todo o parte de su derecho a recibir una pensión de superviviente (Bertranou, 2003).

Así el diagnóstico consideró que eran muchos los aspectos que el sistema de pensiones debía tomar en cuenta para corregir todas las desigualdades hacia la mujer, en razón de que las funciones familiares y laborales entre hombres y mujeres han cambiado significativamente en la actualidad, pues es un hecho que cuando los niños crecen y empiezan la enseñanza obligatoria, las madres con frecuencia vuelven a entrar al mercado laboral o cambian un trabajo de medio tiempo por uno de tiempo completo (claro el número de hijos juega un papel importante en las decisiones de las trabajadoras)[18] o cada vez son más las familias monoparentales, razón por la cual el gobierno chileno en 2008 tomó cartas en materia de la interacción entre pensiones e igualdad de género, a través de la inclusión de mecanismos compensatorios, medida que fue considerada por otros países.

Las experiencias en la región han confirmado que los sistemas de pensiones contributivos constituyen un pilar para el ejercicio de la ciudadanía, autonomía económica e igualdad para la mujer en la vejez.

V. Avances normativos en la igualdad de género

La realidad ha evidenciado los riesgos asociados a las diferencias en el bajo o nulo acceso a las pensiones de vejez para las mujeres producto de las desigualdades de género en la cobertura y prestaciones, del desbalance en el empleo y del diseño de los sistemas pensionarios, así como las nuevas estructuras familiares, en especial el aumento de los hogares con proveedoras femeninas e incremento de las separaciones conyugales. Desde hace más de una década esta tendencia se ha venido revirtiendo en algunas reformas pensionales a través de reconocer derechos individuales de la mujer y no sólo aquellos asociados a su rol en el hogar, sino también para compensar en alguna medida el menor porcentaje de cotizaciones al sistema con motivo de las brechas salariales y las interrupciones laborales y, de esta forma, garantizar, su autonomía económica (Marco Navarro, 2016 y CEPAL, 2019c). Sin embargo, en algunos países persiste el modelo de capitalización individual, como en el caso mexicano, cuya reforma pensional de 2020 no sólo no cambió de sistema, sino tampoco incluyó la dimensión de género pese a los avances normativos evidenciados. Entre las medidas de inclusión de género que diversos países han introducido en el sistema de pensiones contributivo, pueden citarse las siguientes:

– Bonificaciones o créditos de pensión por maternidad.

[18] Las madres con tres o más hijos tienen significativamente menos probabilidades de tener empleo.

– Salario de referencia con perspectiva de género para el cálculo de las pensiones.

– Derechos pensionales por el trabajo no remunerado.

– Compensación por ruptura matrimonial.

– Eliminación de las tablas de mortalidad diferenciadas.

1. Bonos compensatorios

En América Latina, los créditos o compensaciones para nivelar las cotizaciones que la mujer deja de realizar debido a las interrupciones en la actividad laboral por el cuidado de los hijos, tal como si hubieran estado empleadas y cotizando al sistema de pensiones, han empezado a aparecer a partir del primer lustro del siglo XXI. En Europa, prácticamente todos los países regulan diversos tipos de medidas compensatorias[19].

Costa Rica, en 2005 fue el país pionero en reconocer los créditos por maternidad en la reforma paramétrica de ese año y marcó una nueva tendencia en la región. Otorga un bono que equivale a seis meses de cotizaciones a todas las mujeres que se acojan al retiro temprano, en compensación por las labores del cuidado de los hijos (Ley de Protección al Trabajador).

Chile, en 2008 incorporó al sistema de pensiones un «subsidio a la maternidad»[20], mediante el cual la mujer tiene derecho a recibir una bonificación monetaria por cada hijo nacido vivo. Dicha prestación equivalente al 10% de los 18 salarios mínimos vigentes en el mes de nacimiento del hijo, se deposita en su cuenta individual. La bonificación tiene una rentabilidad de un 4% real anual.

Uruguay, en 2008 incluyó la compensación equivalente a un año de trabajo dentro de los 30 años requeridos para que la mujer obtenga la pensión mínima por cada hijo hasta un máximo de 5 años, con el fin de facilitar el

[19] A título de ejemplo, pueden citarse: Suecia, otorga una aportación a la madre por un máximo de cuatro años. Puede consistir en: a) una aportación del 75% del promedio de los ingresos de la economía, b) una aportación del 80% de las cotizaciones realizadas por la trabajadora en el año anterior al nacimiento del hijo y c) un monto fijo. Austria, en 2007 concedió un monto mensual por niño hasta los cuatro años. Sólo se consideran dos años por niño para los derechos de pensión. España, computa un total de 112 días de cotización por hijo nacido y de 14 días más si el parto fuera múltiple (CIEDESS, 2014).

[20] De acuerdo con el informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, el 66% de las mujeres recibía una pensión inferior a su actividad, en comparación con el 23% de los hombres.

acceso de las mujeres mediante el reconocimiento de las discontinuidades en el trabajo que provoca el cuidado de los hijos[21].

Bolivia, en 2010 introdujo una compensación de doce meses de cotizaciones por hijo hasta el límite de 36 para esta prestación (o sea, por tres hijos), con la condición de que la mujer realice 120 cotizaciones y cumpla con la edad de 58 años (artículo 77 de la Ley 065).

2. Salario de referencia con perspectiva de género

A fin de disminuir la brecha de género en el monto de la pensión a causa del nivel salarial, se ha considerado un salario de referencia específico para las mujeres en el cálculo de sus pensiones.

Costa Rica, en 2005 reguló como salario de referencia, los 48 mejores salarios de los últimos 60 cotizados, considerando el promedio de los 20 últimos años de trabajo.

3. Reconocimiento pensional del trabajo no remunerado

Algunos países han incorporado disposiciones para reconocer el trabajo no remunerado que se realiza en los hogares para efectos del sistema de pensiones. De esta forma, se empieza a visibilizar y reconocer la aportación económica de las mujeres en este tipo de trabajo con miras a alcanzar la igualdad de género en la vejez[22].

Venezuela en 1999 reconoció el trabajo en el hogar como actividad económica que crea valor y produce riqueza y bienestar, y, por tanto, el derecho de las amas de casa a la seguridad social (Jiménez Lara, 2013).

Bolivia, en 2008 reconoció en su Constitución el valor económico del trabajo del hogar como fuente de riqueza y en 2010 estableció en la ley de pensiones (Ley 065 del 10 de diciembre de 2010) la obligación de los trabajadores a pagar cotizaciones a favor de sus cónyuges en caso de que éstas se dediquen a las labores del hogar[23].

Ecuador, en 2008 reconoció en su Constitución el trabajo doméstico no remunerado y en 2015 lo incorporó al sistema para las pensiones de vejez,

---

[21] Esta prestación se estableció en el 2008 en la Ley 18.395. A partir del 2009 el 30% de las pensionadas ha hecho uso de este beneficio.

[22] Los pocos esfuerzos evidencian que en América Latina este trabajo sigue siendo invisibilizado, subestimado y desatendido en el diseño normativo, en las políticas económicas y sociales.

[23] Pese a que la demanda original por parte de las mujeres era que la aportación fuera estatal, porque el éxito de la medida resultaba dudoso.

invalidez y muerte[24]. Esto supone que las mujeres dedicadas (total o parcialmente) al cuidado de los hijos y del hogar son consideradas para cotizar en el sistema de pensiones. Las cotizaciones son cubiertas en parte por la familia y en parte por el Estado, y son diferenciadas según el nivel socioeconómico del hogar, (Marco Navarro, 2016), aunque en forma contraria a la Constitución que estableció en el artículo 369, inciso dos, el financiamiento de este tipo de cotizaciones a cargo del Estado.

4. Tablas de mortalidad unisex para el cálculo de las pensiones

Con el objeto de contrarrestar la discriminación de género en el sistema de capitalización individual a causa de la mayor expectativa de vida de la mujer con respecto de la de los hombres y fomentar un trato igualitario entre éstos, algunas legislaciones han incorporado tablas de mortalidad unisex para el cálculo del monto de la renta vitalicia[25]. Bolivia, en 2010 introdujo la tabla de mortalidad única para hombres y mujeres para el cálculo de prestaciones en el régimen contributivo y semicontributivo (artículo 69 de la Ley 065). Y El Salvador, en 2017 estableció una metodología igualitaria para hombres y mujeres en el cálculo de la renta programada (Arenas de Mesa, 2019).

5. Compensación por ruptura matrimonial

Los sistemas de pensiones contributivos, en su origen, no consideraron la división o compensación de los derechos pensionarios, no obstante que, durante la vida conyugal, se crean derechos de acuerdo con su pacto implícito para generar ingresos monetarios familiares, los cuales se distribuían al interior del hogar. Sin embargo, con el avance en el reconocimiento de la autonomía de las mujeres para obtener una pensión por derecho propio, también se ha empezado a reconocer el trabajo del hogar y de los cuidados no remunerados (hijos y/o familiares dependientes) que realizan preferentemente las mujeres, a través de la incorporación de una figura conocida como «reparto de la pensión».

---

[24] Ley de Seguridad Social, artículo 2, inciso g), derivado de la reforma a la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo no remunerado, publicada en el Suplemento de Registro Oficial Nº 483 de 20 de abril de 2015.

[25] El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en 2012 respecto del informe presentado por Chile en ese año consideró que es discriminatorio el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, porque daban lugar a pensiones menores para la mujer a pesar de haber contribuido igual que los hombres.

Chile, en 2008 producto de la re-reforma al sistema de pensiones estableció una «compensación económica en caso de nulidad o divorcio» (artículo 80 de la Ley Nº 20.255). Se dispuso que cuando el juez determine la existencia de un menoscabo económico, ordenará el traspaso de fondos desde la cuenta de capitalización individual del cónyuge que deba compensar a la cuenta del otro. De no existir tal cuenta, el traspaso se realizará a una cuenta voluntaria que deberá abrirse para tal efecto. Dicho traspaso no podrá exceder del 50% de los recursos acumulados del cónyuge compensatorio durante el matrimonio[26].

Como puede apreciarse, la compensación de contribuciones a través de las bonificaciones varía según los países en torno al tiempo adicionado por hijo/a, al máximo de hijos/as que se contemplan y al progenitor que puede hacer uso de dichas bonificaciones (en algunos casos, la madre y en otros, cualquiera de los padres) y las condiciones bajo las cuales pueden acceder al beneficio (mínimo de años de cotización, obligación de haber dejado de trabajar, entre otras).

Un sector de la literatura señala que las compensaciones de ingresos y reparto de la pensión incentivan los roles tradicionales de género, porque en algunos casos, ha implicado que la mujer deje de trabajar para cumplir con los requisitos. Otro sector opina que deben existir, aunque con un carácter temporal, a fin de equilibrar el reconocimiento por el tiempo dedicado al cuidado y los incentivos al trabajo remunerado desde la lógica contributiva y distributiva (Amarante, 2016, p. 13).

6. Regulación del trabajo doméstico y su incorporación a la seguridad social

Con la adopción del Convenio 189 sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos en 2011 y su ratificación por 13 países de la región[27], ha habido avances a nivel de los ordenamientos jurídicos para cumplir con éste, en

[26] En Europa existen diversos ejemplos. Alemania, también regula la división de los derechos pensionarios en cada pilar del sistema. Se suman los puntos de pensiones acumulados por ambos cónyuges durante el matrimonio y cada uno se queda con la mitad del total. En caso de que sólo uno de los cónyuges haya adquirido derechos pensionarios, se crea una cuenta para el otro, a la cual se transfiere la mitad de los derechos adquiridos. En Austria, desde 2005 opera la división de los derechos pensionarios durante los primeros cuatro años del nacimiento de los hijos. El cónyuge que tiene trabajo remunerado puede transferir hasta el 50% de sus derechos pensionarios a la otra persona que cuida a los hijos, sin tener remuneración alguna. Cfr. Arza, Camila: *El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género*, Santiago, CEPAL. Serie Asuntos de Género, 142, 2017, p. 23.

[27] Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay, Perú y Panamá.

especial, en lo relativo a la formalización del empleo, regulación de la jornada de trabajo y su incorporación a la seguridad social.

Brasil en 1988 en su Constitución estableció la afiliación obligatoria de las trabajadoras domésticas a la seguridad social. Uruguay en 2005 las incluyó, Chile en 2008 igualó el ingreso mínimo imponible de este sector con el resto de las personas trabajadoras. Argentina en 2013 reconoció los mismos derechos y obligaciones respecto del resto de los trabajadores (Arenas de Mesa, 2019).

México en 2018 las incorporó a la ley laboral y, por ende, con acceso al régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social.

Pese a los esfuerzos normativos realizados, persisten las discriminaciones y desigualdades de género en el derecho a la seguridad social, en especial, en los sistemas de pensiones, mientras no se implementen medidas para lograr la igualdad laboral, así como la regulación del cuidado y su redistribución[28], el cambio cultural de los roles de género coherentes con el reconocimiento de la autonomía y, el derecho propio de pensión de la mujer. Esto continúa siendo la agenda pendiente.

VI. Conclusiones

A más de siete décadas del reconocimiento del derecho a la seguridad como derecho humano básico, aún está muy lejana su materialización en la protección de todas las personas[29]. Igualmente, ha transcurrido más de medio siglo de que diversos instrumentos internacionales con enfoque de género pugnaron por hacer efectivo ese derecho para las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación.

Si bien desde hace más de 15 años se han registrado avances en las normativas nacionales de seguridad social y, en forma particular, en los sistemas de pensiones a fin de eliminar las desigualdades y discriminaciones directas e indirectas (cobertura, montos y derechos), la dimensión de género va más allá de un trato igualitario para el hombre y la mujer en sentido formal, pues es un requisito básico y fundamental para la seguridad económica de éstas como ciudadanas y titulares de derechos propios pensionarios, la autonomía y ciertos estándares de vida y durante la vejez.

---

[28] La Estrategia de Montevideo insta a los gobiernos a impulsar la adopción de políticas de cuidado y de promoción de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres que contribuyan a la autonomía de las mujeres y a una justa organización social de los cuidados.

[29] Sólo 11 países de América Latina han ratificado el Convenio 102 «Norma mínima de seguridad social»: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

La incorporación de los mecanismos compensatorios de contribuciones, constituyen una parte importante dentro de una necesidad más amplia con enfoque de género en los sistemas de pensiones. Sin embargo, dichos mecanismos, deben ser proporcionales a la magnitud de la diferenciación, sin distorsionar el empleo y sin desincentivar el trabajo remunerado.

En este contexto, quedan pendientes varios desafíos en el denominado «siglo de las mujeres», ante los nuevos roles laborales y familiares, la transición demográfica y el envejecimiento femenino:

a) En el ámbito internacional avanzar en el cumplimiento de los convenios para la seguridad social, y sobre todo en los sistemas de pensiones, a fin de prohibir la discriminación en función del sexo, de la misma manera en que se ha avanzado en otras áreas de la seguridad social[30].

b) En el ámbito nacional generar empleos en sectores de alta productividad para la inserción laboral de las mujeres en igualdad de condiciones laborales, combatir el acoso laboral, fomentar la formalidad y emprendimiento femenino (con apoyo en servicios y productos financieros). En materia del derecho a la seguridad social: reforzar su papel como vehículo de integración social y de justicia distributiva y reformular los sistemas de pensiones con el propósito de reconocer y compensar la carga de trabajo de cuidados como una medida temporal, mientras el Estado tome la decisión de invertir y consolidar un sistema integral de cuidados (estancias infantiles[31], centros de atención diurna para las personas mayores y cuidados a domicilio). Así, dicho sistema integral de cuidados deberá estar desvinculado de las obligaciones culturalmente impuestas a las mujeres y surgir como un derecho de las personas, en pleno cumplimiento de la meta 5.4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que insta reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas de protección social. En materia de educación: transversalizar la perspectiva de género en todos los niveles educativos y de formación profesional a fin de que se adquieran las competencias y habilidades demandadas por la disrupción digital y fomentar medidas de cambio de los roles de género.

---

[30] Como la maternidad en 1952 (Convenio sobre la Protección de la Maternidad (Revisado), 1952 (Nº 103)) y el fomento del empleo y la protección contra el desempleo en 1988 (Convenio sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo, 1988 (Nº 168)).

[31] La CEPAL afirma que América Latina y el Caribe debe invertir en la economía del cuidado y reconocerla como un sector dinamizador de la recuperación, con efectos multiplicadores en el bienestar, la redistribución de tiempo e ingresos, la participación laboral, el crecimiento y la recaudación tributaria.

Todas las anteriores, representan algunas soluciones que no sólo favorecerán la igualdad de género sino también repercutirán en la sostenibilidad del sistema pensionario, en la productividad y en el desarrollo económico.

Bibliografía

Amarante, V. *et al.* (2016). *La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay,* CEPAL, Serie Asuntos de Género, Nº 138.

Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Santiago, CEPAL, Nº 159.

Arza, C. (2017). *El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género*, Santiago, CEPAL, Serie Asuntos de Género, 142.

Bertranou, F. (2003). *Protección social, pensiones y género,* Santiago, OIT.

CEPAL (2019a). CEPALSTAT [base de datos en línea] https://estadisticas.cepal.org/ cepalstat/Portada.html.

_____(2019b). *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes,* Santiago.

_____(2019c). *De beneficiarias a ciudadanas: acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina*. Estudios, Nº 2, Santiago.

_____(2018). *Indicadores*, Santiago, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [base de datos en línea] https://oig.cepal. org/es/indicadores.

_____(2016). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo*. Santiago.

CIEDESS (2014). *Cerrando las brechas de género: Es hora de Actuar.* Santiago, CISS, OCDE.

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006). *Reforma al sistema de pensiones en Chile*. Santiago, Gobierno de Chile, Vol. 1.

Gill, I. *et al.* (2004). *Cumpliendo la promesa de seguridad social de los ingresos en la vejez en América Latina*. Washington D. C., Banco Mundial-Stanford University Press.

Ley 26.425. Boletín Oficial, Buenos Aires, 9 de diciembre de 2008.

Ley 20.255/2008. Diario Oficial, Santiago, 17 de marzo de 2008.

Ley 065. Gaceta Oficial, La Paz, 10 de diciembre de 2010.

Jiménez Lara, A. *et al.* (2013). *Estudio sobre la perspectiva de género en los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica.* Madrid, OISS.

Marco Navarro, F. (2016). *La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina*. CEPAL, Santiago, Serie Asuntos de Género.

_____(2004). *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*. Cuadernos de la CEPAL, Nº 90, Santiago.

Mesa-Lago, C. (2020). *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2929): Promesas y realidades*. México, Friedrich Ebert Stiftung.

_____(2014). «Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadoras en el mundo: Estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría». *Revista de Trabajo*, Nº 10, México.

_____(2004). «Las reformas de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos, desempeños y lecciones. ¿Públicos o privados?». *Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*, Caracas: Nueva Sociedad.

OIT (2018). *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*. Ginebra.

_____(2001). *Memorándum. 89ª. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.* Ginebra 5-21 de junio.

_____(1993). *Social security and social protection: equality of opportunity between men and women*. Ginebra.

Colombia, vejez y mujeres

*Juliana Morad Acero**
*Jilmed Sarmiento***

Sumario

I. Introducción. II. Sistema pensional colombiano. III. Condiciones sociodemográficas de los adultos mayores en Colombia. IV. Contexto pensional y laboral colombiano de las mujeres. V. La seguridad social obstaculiza la formalización laboral. VI. Medidas que pueden ayudar a ampliar la cobertura. VII. Conclusiones. Bibliografía.

* Abogada y Filósofa de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, con especialización en Derecho de la Seguridad Social y especialización en Derecho Laboral de la misma Universidad. Magíster en Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes.

** Psicóloga, estudiante de la maestría en Economía en la Universidad Javeriana. Miembro del Observatorio Laboral de la misma institución.

I. Introducción

En este capítulo las autoras buscamos ahondar en los problemas del sistema pensional colombiano atendiendo los problemas particulares de la población adulta mayor y las mujeres. Para ello lo dividimos en cinco partes: 1. En la primera parte explicamos brevemente cómo funciona el sistema pensional colombiano y resaltamos sus problemas de cobertura e inequidad. 2. En la segunda parte ahondamos en los problemas que afronta la población adulta mayor en Colombia. 3. En la tercera parte mostramos las causas que hacen que las mujeres no accedan a un derecho pensional en su vejez. 4. En la cuarta parte exponemos algunas normas que han buscado flexibilizar las normas de Seguridad Social para promover la protección de los informales, y, 5. Finalmente, presentamos algunas conclusiones.

II. Sistema pensional colombiano

Atendiendo la normativa de Seguridad Social en Colombia y concretamente la que contempla el subsistema de pensiones, existen dos regímenes: el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (en adelante RAIS) y el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (en adelante RPM) (Ley 100, 1993).

Aquél se basa en un sistema de capitalización, lo que significa que la pensión depende enteramente de los ahorros que individualmente realicen los afiliados y sus rendimientos financieros; y éste se basa en un sistema de reparto donde fundamentalmente, las cotizaciones de las personas laboralmente activas financian las pensiones de las personas que ya no trabajan (Treviño Saucedo y Juárez, 2017).

Ahora, la Ley 100 de 1993 prevé unos afiliados obligatorios al subsistema pensional, dentro de los que encontramos a los trabajadores dependientes, es decir, aquellos que están vinculados mediante un contrato de trabajo regido por el Código Sustantivo del Trabajo y aquellos trabajadores independientes, que son los que prestan algún tipo de servicio a terceros a través de una relación que no es subordinada y por tal, que no se rige por las normas laborales de nuestro país. Estos afiliados obligatorios tienen la libertad de escoger el régimen al que desean vincularse: al RPM o al RAIS. (Ley 100, 1993).

Junto a éstos existen los llamados regímenes exceptuados que son aquellos que siguen vigentes, a pesar de los intentos de unificación de la Ley 100. Los mismos están contemplados en su artículo 279, modificado por la Ley 797 del año 2003. Éstos son: las fuerzas militares y de policía, el

magisterio oficial, el personal civil de las fuerzas militares y de policía y los funcionarios de Ecopetrol, vinculados antes de la entrada en vigencia de la Ley 797: 29 de diciembre del año 2003. Todos estos mantienen su propia legislación, derechos y prestaciones económicas que no se contemplan dentro del Sistema Integral de Seguridad Social y su Ley 100 de 1993.

De manera paralela, en Colombia existe otro programa de protección a la vejez que no es una pensión, conocido como Beneficios Económicos Periódicos BEPS. Estos Beneficios fueron creados mediante el Acto Legislativo 01 del año 2005 que establece que la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

De acuerdo con el artículo 2.2.13.1.2 del Decreto 1833 del año 2016, los Beneficios Económicos Periódicos, son un instrumento individual, independiente, autónomo y voluntario de protección para la vejez, que se integra al Sistema de Protección a la Vejez, con el fin de que las personas de escasos recursos que participen de este mecanismo, obtengan hasta su muerte un ingreso periódico, personal e intransferible. Con todo vale señalar que, no tienen la naturaleza de una pensión, pues de acuerdo a lo estipulado en el ya citado Acto Legislativo, no podrá haber ninguna pensión inferior al salario mínimo.

La Administradora Colombiana de Pensiones será la encargada de administrar los BEPS. Pueden afiliarse a este mecanismo los afiliados a cualquiera de los regímenes de pensiones que voluntariamente decidan trasladar el dinero correspondiente a la devolución de saldos o indemnización sustitutiva al mecanismo BEPS.

Ahora bien, a continuación, se presenta el nivel de participación del Estado a través de subsidios a las pensiones reconocidas en el RPM. Pero antes de analizar los subsidios a las pensiones, vale señalar que las mismas se financian con cargo a un fondo común en el que se depositan los aportes de todos los afiliados. Estos afiliados aportan hasta un 16% de lo que se denomina el Ingreso Base de Cotización (IBC) que corresponde a aquellos ingresos gravables a efectos de contribuir a la seguridad social: su salario o el 40% de sus ingresos cuando no hay contrato de trabajo (Arenas, 2011, p. 6). El porcentaje de cotización, de acuerdo con el artículo 20 de la ya citada Ley 100 de 1993, no ha crecido más allá del 16%. (Ley 100, 1993).

Por su parte, para acceder a la pensión de vejez, los afiliados deben cumplir dos requisitos concurrentes: una edad determinada y un número de cotizaciones mínimas. Las mujeres deben cumplir cincuenta y siete años

de edad y los hombres sesenta y dos y ambos deben haber cotizado como mínimo 1.300 semanas (de manera continua o discontinua) al RPM.

Una vez se cumplen los requisitos, la persona puede solicitar el reconocimiento de su pensión de vejez que se liquidará a partir de un porcentaje que oscila actualmente entre el 54% y el 80%. Este porcentaje se aplica a lo que se conoce como el Ingreso Base de Liquidación (IBL) que podrá corresponder al promedio de los IBC de toda la vida laboral, de los diez últimos años de cotización o de menos tiempo si el futuro pensionado pertenece al Régimen de Transición. En ningún caso las pensiones podrán ser inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente, ni superiores a veinticinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (Ley 100, 1993).

En el RAIS a diferencia del RPM, la pensión no depende del número de semanas ni de los ingresos sobre los que se cotizó sino enteramente del capital ahorrado, de tal manera que, a mayor capital mayor monto pensional.

Ahora, en caso de haber subsidio, el mismo en el RPM corresponderá a la comparación entre lo que acumuló durante su vida laboral y la renta necesaria para financiar una pensión (Farné y Nieto Ramos, 2017).

En un estudio realizado sobre el subsidio a las pensiones en el RPM se obtuvieron los siguientes datos:

Tabla I
Estadísticos de la distribución del valor presente de la diferencia de los beneficios menos las contribuciones en el sistema actual - Mujeres

	Decil							
Estadístico	**1**	**2**	**3**	**4-6**	**7**	**8**	**9**	**10**
Mínimo	–26,6	–24,9	–32,6	–29,4	–35,9	–45,8	–66,4	–170,7
1er Cuartil	–4,8	–4,9	–5,7	–11,5	–10,5	–7,4	–11,5	0,0
Mediana	0.0	–1.0	–0,3	–9,3	8,1	25,6	43,9	135,7
Media	1,8	2,7	–1,2	–3,1	13,1	17,7	29,9	101,4
3er Cuartil	0,0	0,0	0,0	6,5	38,2	40,5	63,9	179,0
Máximo	58,5	56,1	65,3	60,6	60,7	61,2	99.1	265,8

Y para los hombres:

Tabla II
Estadísticos de la distribución del valor presente de la diferencia de los beneficios menos las contribuciones en el sistema actual - Hombres

	Decil							
Estadístico	**1**	**2**	**3**	**4-6**	**7**	**8**	**9**	**10**
Mínimo	–34,1	–29,6	–33,0	–34,9	–42,3	–54,2	–79,0	–201,1
1er Cuartil	–6,8	–6,4	–6,9	–12,0	–7,6	–0,6	–0,1	0,0
Mediana	–0.3	–1.2	–2,2	–3,8	12,4	24.7	49,2	155,9
Media	–1,6	3,0	–2,3	7,1	8,5	18,2	37,6	123,8
3er Cuartil	0,0	0,0	0,0	28,4	24,3	39,1	70,7	222,4
Máximo	51,5	51,3	52,5	54,7	44,9	65,3	119.1	358,3

Gráficos extraídos de Gómez, Londoño y Villegas, 2019.

Estas tablas muestran los resultados de los promedios de los valores presentes por decil de ingreso y género de cada contrato adquirido al principio de la vida laboral y la diferencia en valor presente de beneficios futuros menos aportes futuros de cada individuo cuando ingresa al sistema (Gómez, Londoño y Villegas, 2019).

Así se puede observar que, se subsidia de manera significativa los deciles de ingreso alto y se grava a los de ingreso bajo. De igual manera se ha señalado que: El costo fiscal promedio en el 20% superior de la población es superior o igual a los 30 salarios mínimos, alcanzando un costo superior a los 100 salarios mínimos en el decil superior. Las mujeres, con una probabilidad superior al 75% en los 6 deciles inferiores de ingreso y los hombres, con una probabilidad del 75% en los 3 deciles inferiores de la población, percibirían un ingreso negativo valorado en el momento de ingreso (Gómez, Londoño y Villegas, 2019).

En esta misma línea se ha indicado que, de los más de 72 billones de pesos que al año debe asumir el Estado para gastos sociales, unos 20 billones de pesos se destinan a subsidiar las pensiones del RPM y de esos subsidios, el 65 por ciento (unos 13 billones de pesos) se destina al 20 por ciento de la población que recibe los mayores ingresos, y menos del uno por ciento (solo 200.000 millones de pesos al año) se utilizan para subsidiar las pensiones del 20 por ciento de la población de menores ingresos (El Tiempo, 2019).

Estos subsidios que se destinan a quienes tienen las pensiones más altas, suponen un alto gasto fiscal que impacta el presupuesto general de la nación: El próximo año el país tendrá que destinar alrededor de $43,29 billones para pagar pensiones estatales, 12% más que los $38 billones usados este

año. Esto representa 20% del presupuesto total de 2020 –el mayor gasto que hace el Estado por encima de cualquier sector– y es equivalente a cerca de dos terceras partes de lo que recauda por impuesto de renta, tanto de personas naturales como empresas. A pesar de ser la mayor tajada del presupuesto, beneficia a muy pocos, lo que muestra la necesidad de una reforma pensional (Revista Dinero, 2019). Así, si bien el RPM reconoce pensiones más altas que el RAIS, toda vez que lo hace teniendo en cuenta principalmente el promedio de los ingresos sobre los que se cotizó (IBC), este régimen está generando efectos inequitativos al favorecer a la población con ingresos más altos. Al mismo tiempo, está impactando excesivamente al fisco toda vez que el Estado debe asumir, con cargo al presupuesto general de la nación, la diferencia entre lo que puede soportar el fondo común y los ingresos necesarios para financiar una pensión.

III. Condiciones sociodemográficas de los adultos mayores en Colombia

El Ministerio de la Salud y el de la Protección Social definen que una persona se encuentra en la vejez, tercera edad o adultez mayor cuando ha cumplido 60 años o más. En el país, de acuerdo con el Censo Nacional de 2018, alrededor 6.509.512 individuos cumplen con este criterio, es decir que el 13,4% de la población general pertenece a este grupo etario en el que el 55% son mujeres y el 45% restante son hombres; asimismo, cifras oficiales previas a la crisis sanitaria por COVID, indicaban que 1 de cada 5 adultos(as) mayores se encuentran en condición de pobreza –esta tasa es el doble del promedio nacional– de otro lado, al menos el 20% de la población envejecida declara no tener ningún tipo de ingreso, pese a que al menos la mitad aún no ha llegado a los 70 años y consideran que aún están en capacidad de ejercer una actividad económica, según se identifica en el reporte técnico de la encuesta de salud, bienestar y envejecimiento SABE Colombia (2015).

Una característica de especial interés sobre los adultos mayores en Colombia es que representan el 12,1% de las víctimas del conflicto armado y constituyen el 10% de los individuos en condición de habitabilidad de calle del total identificado en el país, asimismo, el 84,72% se encuentran ubicados en los estratos 1, 2 y 3 siendo los dos primeros, considerados los más bajos, en los que se ubica la mayoría (66,96%), esto significa que tienen rasgos de vulnerabilidad más allá de los proporcionados por el momento del ciclo vital en el que se encuentran (SABE 2015).

Hablando de vulnerabilidades, la población colombiana de la tercera edad

no solo afronta amenazas de orden económico sino que también están expuestos a violencias en su núcleo familiar y por factores externos, es así como alrededor del 18% de mujeres han sufrido algún tipo de maltrato por algún pariente; esta cifra aumenta con la edad llegando a aproximarse al 20% cuando se trata de mujeres de 70 años o más, los hombres han sido atacados en un 14,1% por familiares, y en ambos casos, la tasa de denuncia es mínima por temor a ser abandonados(as) o para proteger al atacante de las repercusiones legales. El maltrato psicológico suele ser el más recurrente en ambos grupos y alcanza el 12,3% del total de casos reportados en la encuesta SABE, seguido por el físico (3,4%), el financiero (1,5%) y el sexual (0,3%). El Instituto de Medicina Legal afirmó que en el año 2020 cada día fueron víctimas de violencia intrafamiliar 6 personas mayores y 9 más, víctimas por violencia interpersonal.

La salud por su parte se ve deteriorada en la vejez como resultado del curso normal de la vida, esto implica que las personas de 60 años o más presentan enfermedades crónicas en mayor proporción que todos los demás grupos etarios poblacionales, sin embargo, en Colombia las mujeres son más propensas a ellas, llegando a presentar diferencias significativas en la prevalencia de enfermedades como hipertensión arterial, que es la que más afecta a este grupo poblacional (68% mujeres vs. 58% en hombres) o artrosis/artritis (37% mujeres y 30% en hombres), el cáncer, la diabetes, o la osteoporosis también se diagnostican principalmente a mujeres mayores.

En términos de salud mental, un 41% de los adultos mayores han reportado síntomas depresivos, sin embargo, estos disminuyeron con el incremento de la edad, así es como a partir de los 85 años la prevalencia solo fue del 12%. Otras afectaciones son recurrentes como el deterioro cognitivo y la enfermedad de Alzheimer, afecta el 66% de individuos con esta edad. La encuesta SABE permitió valorar la percepción de fragilidad emocional, que está estrechamente ligada a la salud mental y ésta indicó que los hombres de estratos altos son menos frágiles en su vejez mientras que las mujeres de estrato bajo se perciben a sí mismas como individuos altamente vulnerables, por lo que los ingresos económicos y la independencia financiera son una determinante fundamental en la calidad de vida de la población envejecida y ejerce influencia directa sobre su emocionalidad al permitirles sentirse más o menos seguros.

En términos cualitativos las poblaciones mayores también tienen percepciones respecto al momento del ciclo vital en el que se encuentran, por ejemplo, a nivel general, tienden a considerar que la sociedad los excluye y discrimina, lo que conlleva a que pierdan autonomía en todas las dimensiones de su vida, este tipo de percepción se vio reforzada en el

transcurso de la pandemia por COVID-19 donde medidas iniciales de confinamiento iban dirigidas estrictamente a personas con edad superior a los 70 años. Sin embargo, conscientes de sus limitaciones, los adultos mayores expresan su disponibilidad para adaptarse a su realidad y sintetizan su concepto sobre calidad de vida en 3 aspectos: buena salud que es sinónimo de sobrellevar sus enfermedades, mantener su autonomía económica y satisfacer las necesidades básicas, de acuerdo con la encuesta SABE.

Si bien la población mayor en Colombia es un grupo amplio y diverso, se ve afectado por condiciones económicas que le impiden garantizar un tránsito tranquilo por la vejez, esto hace que se vean expuestos al ejercicio de actividades informales para mantener ingresos para su sostenimiento y aportar a sus grupos familiares; esta problemática se acentuará aun más con el paso de los años, pues para el 2050 la proporción de dicha población duplicará la cifra actual, incrementado además la baja cobertura del sistema pensional, lo que podrá implicar que el 85% de éstos no cuenten con un ingreso pensional.

En respuesta a los altos índices de adultos mayores sin ingresos económicos o en condición de informalidad, Colombia ha incluido dentro de sus políticas sociales una orientada a resolver diferentes necesidades de los menos favorecidos en este grupo poblacional, es así como a través del programa Colombia Mayor se adelantan transferencias monetarias, cada dos meses, a alrededor de 1.659.800 individuos de la tercera edad que no registran ningún tipo de renta formal, por un valor de $80.000COP (18USD aproximadamente), asimismo, crea centros de atención para esta población donde se resuelven necesidades de alimentación y cuidado, según lo indica el Departamento Administrativo de Prosperidad Social. El impacto de este programa fue evaluado en el año 2016 y se encontró que el 61,70% de los hogares beneficiados se encuentra por debajo de la línea de pobreza y al menos el 28% de éstos se encuentra en condición de pobreza extrema. En dicha evaluación se identificó que apenas el 38% de los usuarios del programa se identifican en condición de seguridad económica, es decir que el porcentaje restante no percibe ingresos a través de los cuales cubrir gastos básicos (Econometría, 2016).

Si bien el Programa Colombia Mayor propende a atender las necesidades de la población envejecida en Colombia, la financiación de éste es un problema a todas luces; para el año 2019, contó con un presupuesto de apenas 334.000 millones de pesos, una cifra incipiente pensando en las transferencias a la población mayor que está por fuera del Sistema de Seguridad Social y que supera los 2 millones de individuos (Mesa, 2019), mismas que no son entregadas a la totalidad de necesitados sino que cubre

apenas una proporción de éstos y es a su vez incipiente, pues representa solo el 4% del salario mínimo para la periodicidad en que es girado, por tanto, escasamente aporta al cubrimiento de necesidades básicas. Dado que la fuente de financiación proviene del Fondo de Solidaridad Pensional y que el país no cuenta con una población aportante representativa, existen riesgos inminentes en torno a la continuidad de la política y, en consecuencia, con respecto a la asistencia social de los adultos mayores menos favorecidos.

El acceder a una pensión no va a modificar muchos de los problemas naturales a los que se enfrentan los adultos mayores, pero puede contribuir a superar muchos de éstos, especialmente los relacionados con la seguridad económica y alimentaria, por tanto, es importante que la nación adopte la vía de otras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como México, Chile y Brasil, además de la mayoría de países europeos, donde existe el sistema de pensiones sociales o no contributivas que compromete al Estado con el pago de pensiones vitalicias a personas en condiciones precarias, cargándolas directamente al presupuesto nacional (Mesa, 2019).

Creemos que solucionar los problemas de renta básica y garantizar ingresos financieros a las poblaciones mayores menos favorecidas contribuirá a superar cifras de exclusión y pobreza que aquejan en la actualidad a este grupo etario y, a su vez, aportará a la construcción de condiciones dignificantes en torno a la salud mental de esta población, pues apañará el estrés propio al que conlleva la percepción de desamparo o el miedo inminente que representa no contar con los recursos para garantizar vivienda y alimentación, más aun cuando varios de ellos son aportantes a su núcleo familiar.

IV. Contexto pensional y laboral colombiano de las mujeres

La pensión depende del trabajo formal

Como se indicó la pensión de vejez surge para garantizar una protección ante la ancianidad definida como la llegada a una edad determinada. La misma, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, surge cuando se alcanza un mínimo de semanas cotizadas, dentro del régimen de prima media y/o un capital mínimo ahorrado, dentro del régimen de ahorro individual (Ley 100 de 1993, 1993). En ambos regímenes, la causación de la pensión de vejez depende de las cotizaciones que se hagan en vida, durante un prolongado periodo de tiempo, con cargo a una fuente de ingresos constante.

Según la Escuela Nacional Sindical, el 72,6% de los adultos mayores en el territorio colombiano no gozan de pensión (Escuela Nacional Sindical,

2019), quienes disfrutarán de una serán aquellos que han tenido la fortuna de contar con un trabajo estable, remunerado y por un prolongado periodo de tiempo: los que han tenido la suerte de ser trabajadores formales. Si nos concentramos en el perfil de la población en situación de informalidad nos damos cuenta que son los trabajadores más viejos que han sido desechados del mercado laboral sin contar con ingreso periódico o una pensión, los menos capacitados o con menos estudios, los que presentan algún tipo de discapacidad que les impide ingresar al mercado laboral formal y las mujeres que necesitan compaginar su rol de cuidado con trabajos flexibles (García Ubaque, Riaño Casallas y Benavides-Piracón, 2009).

Atendiendo a la población femenina, la «evidencia empírica internacional ha mostrado cómo, en promedio, la vida laboral de las mujeres se caracteriza por periodos de inactividad más largos, menores tasas de ocupación, menores ingresos y más empleos de tiempo parcial que los hombres» (Farné y Ríos, 2017). Y para la Organización Internacional del Trabajo «a escala mundial, la probabilidad de que las mujeres participen en el mercado laboral sigue siendo casi 27 puntos porcentuales menor que la de los hombres» (OIT, 2016).

En América Latina, más del 54% de las mujeres en trabajos no agrícolas se encuentra en la informalidad (ONU Mujeres, 2020). Y en Colombia, hay más mujeres en trabajos informales: las mujeres representan el 49,03% de la informalidad mientras que los hombres representan el 45,5%. (ONU Mujeres, 2020). Se ha considerado que las mujeres que desarrollan trabajos informales generalmente lo hacen como vendedoras ambulantes, empleadas domésticas, trabajadoras sexuales y trabajadoras de la agricultura (ONU Mujeres, 2020).

La mayor presencia femenina en la informalidad se explica por diversas razones: las mujeres buscan trabajos flexibles ya que además de tener que generar ingresos para el hogar tienen que asumir diversas obligaciones de cuidado; en paralelo, su intermitencia en el mercado laboral por cuestiones asociadas con la maternidad hace que no puedan consolidar una carrera laboral que les represente mayores ingresos (Ochoa Valencia y Nuñez, 2004). Se ha rastreado el papel de la economía informal incluso como salida exclusiva de muchas mujeres que comparten además el hecho de ser jefas de hogar (Silveira y Matosas, 2004).

Es común que, a lo largo de la vida, las mujeres se hayan dedicado mayoritariamente a actividades no remuneradas relacionadas con tareas de cuidado del grupo familiar y domésticas. El uso del tiempo para la ejecución de éstas se incrementa de forma proporcional a los años, es así como al menos el 69,6% de las mujeres con 60 años o más en las zonas

urbanas se dedican a tareas del hogar. Esta cifra es aun mayor en zonas rurales donde el 80,7% de las mujeres llegan a la tercera edad ejerciendo tareas no remuneradas de cuidado y atención doméstica. Los datos anteriores soportan el hecho de que las mujeres en la tercera edad dependan económicamente de su cónyuge (26,3%) o hijos (58%) en mayor proporción que los hombres, que mencionan ser sostenidos por estos mismos familiares solo en un 10,6% y 33,9% respectivamente.

Asimismo, la pobreza monetaria identificada para mujeres es 2 puntos porcentuales mayor que para hombres, de acuerdo con la encuesta de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE, 2016). También guarda relación con la ocupación de acuerdo al nivel socioeconómico, las adultas mayores de niveles bajos tienen índices de ocupación (33,8%) muy similares a las de niveles altos (34,9%), sin embargo, por motivaciones distintas y en oficios diferentes, las primeras responden a necesidades económicas propias y del grupo familiar, mientras que las segundas trabajan en respuesta a su realización personal y profesional, de allí que al llegar a los 70 años alrededor del 15,7% de las mujeres pobres continúen ejerciendo una actividad paga mientras que el segundo grupo solo lo hace en un 6,8%.

En términos de fuerza laboral, los(as) adultos(as) mayores son el 10% de la población ocupada, el 3,7% son mujeres y el 6,3% hombres y, si bien en los ingresos salariales la población colombiana enfrenta una brecha del 17,3% en favor de los hombres, esta proporción se incrementa al menos 4 puntos para las personas mayores de 55 años, lo que significa que las diferencias en los ingresos salariales entre hombres y mujeres de la tercera edad son aun más marcadas que en la población más joven, favoreciendo en todos los casos a la población masculina, que a su vez, percibe mayores ingresos pensionales. Es interesante que las mujeres de la tercera edad reciben más rentas no laborales (ayudas económicas del Estado y de familiares, especialmente hijos) que los hombres del mismo grupo etario, pero éstos no compensan los de ellos y por tanto, las diferencias son persistentes en torno a la capacidad financiera de ellas, pese a esto y aunque los hombres aportan proporcionalmente el doble que las mujeres al sostenimiento del hogar, ellas aun con las precariedades ya descritas asumen una contribución importante a los gastos, especialmente en hogares donde hay un mayor número de dependientes.

Las disparidades en la vejez también son causadas por otras condiciones sociodemográficas que implican discrepancias relevantes con impacto en uno u otro género. En la actualidad las mujeres tienen una expectativa de vida mayor a la de los hombres, éstas en promedio viven 77 años mientras que ellos 71, y si bien se prevé un incremento en dicha expectativa, la diferencia

de 6 años se mantendrá, sin embargo, tal característica es inversa en las zonas rurales donde el género masculino tiene una longevidad relativamente mayor. Esto, en otros términos, implica que los centros urbanos tienen más cantidad de adultos mayores y que, dadas las diferencias económicas indicadas previamente, estén mayormente empobrecidos.

Dicho esto, las condiciones laborales particulares de las mujeres hacen que en menor número accedan a su derecho pensional o que lo hagan con un monto menor al que reciben los hombres (ONU Mujeres, 2020). Esto evidencia en otras palabras que «los sistemas de pensiones reproducen las brechas de género del mercado laboral» (United Nations, 2004) y de igual manera que, la independencia económica de las mujeres durante la vejez, que se logra a través de este tipo de prestación, dependa del tiempo dedicado al trabajo remunerado y, de manera particular, del empleo en el sector formal de la economía (Folbre, 2001).

V. La seguridad social obstaculiza la formalización laboral

Por otra parte, existe la sospecha que, el mismo sistema de Seguridad Social, incluido el pensional, opera como un obstáculo para la formalización laboral. Los elevados costos de la cotización al sistema de seguridad social: un 16% al sistema de pensiones, un 12% al sistema de pensiones y entre un 0,3% y un 8,7% (dependiendo del riesgo laboral del empleador) calculados sobre el denominado Ingreso Base de Cotización que durante un largo tiempo (entre 1993 y el 2013) no podía ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente; los problemas relacionados con rigideces en la vinculación al Sistema de Seguridad Social (Misión de Empleo, 2022): por ejemplo durante un largo periodo de tiempo (entre 1993 y el 2013) no se podía cotizar al sistema pensional sin trasladarse enseguida al régimen contributivo en salud. Es decir, las personas que quisieran cotizar a pensiones debían abandonar el régimen subsidiado y renunciar a los otros beneficios sociales derivados de su clasificación en los niveles más bajos de la encuesta SISBEN; y los costos transaccionales asociados a la vinculación al sistema: el diligenciamiento de largos y complicados formularios, los costos de su radicación ante entidades de la seguridad social que aumentan en determinadas zonas del país y la demora en los trámites de afiliación, operan como obstáculos para que las personas sean vinculadas a los esquemas de protección social. Y en esta línea, como esta vinculación es necesaria para que exista un vínculo laboral formal, la imposibilidad de conexión a la seguridad social, termina afectando a muchas personas (Instituto de Salud Pública, 2022), dentro de las cuales las mayormente afectadas serán las mujeres por las condiciones particulares de su vida laboral.

En este sentido y en síntesis se podría decir que, la interdependencia del sistema laboral y el sistema de seguridad social, hace que se afecte la cobertura de las mujeres en protección social y su misma formalización laboral. Ante este problema no pocos han sido los esfuerzos regulatorios para promover la formalización laboral y la relación al sistema de seguridad social de los informales.

VI. Medidas que pueden ayudar a ampliar la cobertura

Decreto 2616 de 2013

El Decreto 2616 de 2013 promovió la formalización de trabajadores informales, regulando la cotización a seguridad social de los trabajadores dependientes, es decir, de aquellos que estuviesen unidos mediante un contrato de trabajo y que laboren por períodos inferiores a un mes recibiendo un pago inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Según este Decreto, se cotiza de acuerdo con lo señalado en la siguiente tabla:

Días laborados en el mes	**Ingreso Base de la cotización**
Entre 1 y 7 días	Una cotización mínima semanal correspondiente a ¼ del salario mínimo legal mensual vigente
Entre 8 y 14 días	Dos cotizaciones mínimas semanales correspondientes a ½ del salario mínimo legal mensual vigente
Entre 15 y 21 días	Tres cotizaciones mínimas semanales correspondientes a ¾ partes del salario mínimo legal mensual vigente
Más de 21 días	Un salario mínimo legal mensual vigente

Junto a esto, en salud el afiliado podrá permanecer en el régimen subsidiado. Este Decreto por tanto, flexibiliza la afiliación en Seguridad Social pues:

– Reduce la cotización a pensiones pues permite cotizar a pensiones por semanas, o en otras palabras, sobre un Ingreso Base inferior al Salario mínimo. Antes sólo se podía cotizar sobre un salario mínimo.

– Reduce la cotización a salud pues permite que la persona que cotiza a pensiones por semanas permanezca en el régimen subsidiado. Antes de ese Decreto, la persona que cotizaba a pensiones (sobre un salario mínimo) obligatoriamente cotizaba a salud (también sobre un salario mínimo). Y por su parte, intencionadamente o no, promueve la formalización laboral dado que estos beneficios de cotización sólo aplican para quienes tienen un contrato de trabajo. Es decir, se esperaría que si los costos de la Seguridad Social operaban como obstáculos para la contratación de personas a través de un contrato de trabajo, su reducción, impactará positivamente en el número de contratos laborales del país. Finalmente, se esperaría que esto beneficiara fundamentalmente a las mujeres porque prefieren trabajos flexibles y por días, que además son los contemplados por este Decreto, conocido en su momento como el Decreto para las trabajadoras del hogar.

Piso de protección social

El Decreto 1174 de 2020 tiene como objeto reglamentar el acceso y operación del Piso de Protección Social para aquellas personas que mensualmente perciban ingresos inferiores a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente como consecuencia de su dedicación parcial a un trabajo u oficio o actividad económica.

Este Decreto buscó ampliar la cobertura en protección social para trabajadores dependientes e independientes que ganaran menos del salario mínimo legal mensual vigente, cubriéndolos a través de los Beneficios Económicos Periódicos BEPS (ya explicados en la primera parte de este capítulo), el régimen subsidiado en salud y un seguro para riesgos laborales.

El fundamento normativo de este piso sin embargo fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional de Colombia el 19 de agosto de 2021.

Propuesta de una renta básica universal

El recién elegido presidente Gustavo Petro cuando fue candidato propuso la creación de una Renta Básica Universal denominada Ingreso Vital.

> *«De entrada este nuevo subsidio sería de medio salario mínimo, es decir de casi $500.000 mensuales. (...) y según manifiesta el candidato 'Comenzaremos con dos grandes grupos de población. Ingreso Vital llegará a ser medio salario mínimo por persona, pero se llevará a dos de las poblaciones más vulnerables*

> *del país: los viejos y las viejas sin pensión y las madres cabeza de familia, para que el Estado pueda sustituir al hombre que abandonó a su familia y garantice que la niñez crezca con capacidad de vivir, de sentir, de existir y de pensar', dijo el precandidato».* (FORBES, 2022).

VII. Conclusiones

El sistema pensional colombiano tiene graves problemas de inequidad y baja cobertura, estos problemas son acarreados desde otras dinámicas económicas como las altas cifras de informalidad, desempleo o corrupción.

La población mayor se enfrenta a una serie de problemas que incluso la expone a riesgos de miseria, a la violencia, a la afectación de su salud y a la exclusión social que podrían ser combatidos a través de un ingreso pensional o renta básica. Las mujeres particularmente son las más afectadas. Y ello obedece a que el sistema pensional sigue replicando las brechas laborales existentes.

Ante esta problemática han surgido diferentes medidas: una flexibilización en las cotizaciones que podría tener un impacto en los adultos mayores del futuro, pero en el corto plazo tan sólo existe la promesa de una renta básica realizada en la campaña electoral por el Presidente Petro y que ha sido apoyada por sectores políticos con representación en el congreso, aun así, la promesa de $354.031COP (determinada de acuerdo a la línea de pobreza definida por el Departamento Nacional de Estadística DANE) podría no materializarse si no se encuentran fuentes de financiación dentro del presupuesto nacional.

Colombia no ha afrontado el problema de la vejez en su real dimensión, en donde cobra protagonismo un sistema pensional que no reproduzca las brechas de género del mercado laboral.

Bibliografía

Arenas, G. (2011). *El derecho colombiano de la Seguridad Social*. Bogotá, Colombia: Legis.

Braunstein, E., Van Staveren, I. y Tavani, D. (2011). «Embedding Care And Unpaid Work In Macroeconomic Modeling: A Structuralist Approach». *Feminist Economics 17(4)*, 5-31.

El Tiempo (21 de octubre de 2019). ¿Cuánto cuestan los subsidios a las

pensiones más altas? https://www.eltiempo.com/economia/sectores/cuanto-cuestan-los-subsidios-a-las-pensiones-altas-425252

Escuela Nacional Sindical (2019). XII Informe Nacional de Trabajo Decente. ENS.

Farné, S. y Nieto Ramos, A. (2017). *¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Farné, S. y Ríos, P. (2017). «La protección de las mujeres en su vejez». *Páginas de Seguridad Social*, 63-87.

Folbre, N. (2001). «The Invisible Heart. Economics and Family Values». *The New Press*.

FORBES (3 de marzo de 2022). ACTUALIDAD Petro propone un 'Ingreso Vital' para reformar 'Familias en Acción'. *https://forbes.co/2022/03/07/actualidad/petro-propone-un-ingreso-vital-para-reformar-familias-en-accion/*.

García Ubaque, J., Riaño Casallas, M. y Benavides-Piracón, J. (2009). «Informalidad, desempleo y subempleo: Un problema de salud pública». *Rev. salud pública*, 138-149.

Gertler, P. J. (2016). *Impact Evaluation in Practice.* Washington DC: World Bank.

Gómez, F., Londoño, J. y Villegas, A. (2019). «Valor presente de las pensiones en el Régimen de Prima Media de Colombia». *Cuadernos de Economía*, 174-205.

Instituto de Salud Pública (2022). Recomendaciones para mejorar los sistemas de Salud y Riesgos Laborales en Colombia. Bogotá.

Ley 100 de 1993 (Congreso de la República 23 de diciembre de 1993).

Misión de Empleo (2022). *Mercados Laborales Fragmentados y el Sistema de Protección Social en Colombia.* Bogotá.

Morad Acero, J. *et al.* (2020). *El Trabajo y las mujeres. Una lectura desde el género al Derecho Laboral en Colombia.* Bogotá: Tirant lo Blanch.

Ochoa Valencia, D. y Núñez, A. (2004). «Informalidad en Colombia. Causas, efectos y características de la economía del rebusque». *Estudios Gerenciales*. Nº 90, 103-116.

ONU Mujeres (2012). La economía feminista desde América Latina. Una

hoja de ruta sobre los debates actuales. http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2013/07/Economia-feminista-desde-america-latina-1.pdf

_____(11 de julio de 2020). Las mujeres en la economía informal. https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/csw61/women-in-informal-economy

Organización Internacional del Trabajo. (2016). Las mujeres en el trabajo. Ginebra: OIT.

RCN Radio (25 de octubre de 2018). En Colombia las mujeres trabajan más en la informalidad que los hombres. *RCN Radio*. https://www.rcnradio.com/economia/en-colombia-las-mujeres-trabajan-mas-en-la-informalidad-que-los-hombres.

Revista Dinero (20 de agosto de 2019). «Los 10 datos claves del Presupuesto del Gobierno para el 2020». Bogotá, Colombia.

Serna, L. J. (2021). Informalidad, empleo y salarios de los trabajadores domésticos remunerados en Colombia: estimación de la inclusión de un derecho laboral. http://hdl.handle.net/10554/56256.

Silveira, S. y Matosas, A. C. (2004). Género y economía informal en América Latina. https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/sil_mat.pdf.

Treviño Saucedo, L. y Juárez, G. D. (2017). «Veinte años del sistema de capitalziación de cuentas individuales y sus promesas de pensiones». *Cotidiano*, 51-73.

United Nations (2004). *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género.* United Nations Publications.

van Staveren, I. (2006). «Review of Unpaid Work and the Economy: A Gender Analysis of the Standards of Living». *Review of Political Economy 18(2)*, 271-293.

Seguridad social y mercado de trabajo en América Latina. Reflexiones sobre las contribuciones de Carmelo Mesa-Lago en su extensa y fructífera trayectoria

*Fabio Bertranou**

Sumario

I. Introducción. II. La seguridad social de América Latina, el papel de los grupos de presión y la estructura ocupacional. III. Mercado de trabajo e informalidad en América Latina. IV. Algunas reflexiones sobre el recorrido de los estudios de Mesa-Lago y su legado para el estudio de la seguridad social y las propuestas de reforma. Bibliografía.

* Economista de la Universidad Nacional de Cuyo, Magíster en economía con orientación en políticas sociales en el programa ILADES/Georgetown University en Santiago de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de Pittsburgh. Director del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

Introducción

Carmelo Mesa-Lago es el académico y experto en seguridad social que ha tenido mayor trascendencia en América Latina desde los años setenta. Conceptualizó la intrincada evolución de la seguridad social en esta región a lo largo de su historia, generó y analizó información institucional y estadística de sus sistemas y políticas, formó a numerosas generaciones de expertos en seguridad social y participó e influyó en numerosos procesos de reforma. Asimismo, tuvo una visión crítica, aunque constructiva, de otras reformas que no lo tuvieron inicial y directamente como actor.

Tuve el enorme privilegio de nutrirme de la destacada labor de Mesa-Lago como «discípulo», primero como estudiante de posgrado, luego como su asistente de investigación y finalmente cuando fue director de mi tesis doctoral en la Universidad de Pittsburgh. Posteriormente fuimos coautores y continuó dándome comentarios y consejos para mi actividad profesional. A lo largo de su trayectoria, Mesa-Lago fue profesor visitante, investigador y conferencista en más de cuarenta países, y autor de más de noventa libros y más de trescientos artículos publicados. Su dilatada carrera no solo estuvo centrada en la seguridad social en América Latina, sino también ha transitado un amplísimo y fructífero camino en estudios cubanos, incluyendo el análisis de la economía y las instituciones sociales del país que lo vio nacer[1]. Luego de numerosas décadas en la Universidad de Pittsburgh, recibió el título de Profesor Distinguido Emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos de dicha universidad; también recibió el premio de la Organización Internacional del Trabajo al Trabajo Decente, compartido con Nelson Mandela.

Mesa-Lago aportó una novedosa tipología de los sistemas de seguridad social, y particularmente de los sistemas de jubilaciones y pensiones en la región, que combinaba dimensiones históricas, institucionales, consideraciones de desarrollo económico y opciones de organización del financiamiento y los regímenes de prestaciones. La tipología, que incluía a países pioneros o de desarrollo alto, países intermedios y países tardíos o de desarrollo bajo, ha sido ampliamente utilizada por expertos, académicos y hacedores de política por décadas para orientar patrones de desarrollo de la seguridad social, sus desafíos y opciones de reforma. Asimismo, en numerosos artículos y estudios, Mesa-Lago combinó de forma innovadora las dimensiones normativas («principios de la seguridad social») con el

[1] Una parte importante del trabajo realizado en estudios cubanos, junto a otras investigaciones, quedó materializado en su libro *Market, Socialist, and Mixed Economies. Comparative Policy and Performance-Chile, Cuba, and Costa Rica.* de 2003.

desempeño de los sistemas de seguridad social, permitiendo así identificar avances, progresos y brechas existentes como insumos para orientar políticas de seguridad social y reformas de los sistemas (Mesa-Lago, 2004; 2008a).

En el año 1990 tuve la oportunidad de leer por primera vez un trabajo suyo en un documento publicado por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), titulado «La Seguridad Social y el Sector Informal». Esta publicación, que comentaré más adelante en este artículo, era parte de la amplia y densa producción que realizaba PREALC, que oportuna y necesariamente incluyó este texto que abordaba las estrechas vinculaciones entre el desempeño de la seguridad social y el mercado de trabajo. A partir de esta contribución para PREALC, Mesa-Lago comienza más visible y explícitamente a incorporar a sus análisis las restricciones que imponía el mercado de trabajo para el desarrollo de la seguridad social. Debemos recordar también que hasta los años setenta, es decir antes de la crisis de la deuda de los ochenta, todavía prevalecía la visión de que la región estaba en «vías al desarrollo» y que continuaría la ruta hacia una creciente asalarización de la fuerza de trabajo, con una continua y gradual mejora de las condiciones de empleo, dejando a la informalidad y al sector «no moderno» de la economía como un componente residual de las economías. Esto no solo no se materializó, sino por el contrario, la crisis de la deuda y el ajuste estructural posterior, terminaron llevando al mercado laboral hacia una crisis sin precedentes, con pérdidas significativas de empleo, precarización y ampliación de la informalidad, ocasionando importantes consecuencias en la seguridad social, situación que fue advertida tempranamente por Mesa-Lago.

El presente trabajo revisa brevemente una serie de artículos y textos realizados por Carmelo Mesa-Lago como parte de su trayectoria de análisis de la seguridad social en América Latina, rescatando aquellos en los que se puso mayor énfasis en las vinculaciones con el mercado de trabajo. Esto último como determinante del desempeño de la seguridad social y mostrando cómo los estudios de Mesa-Lago se fueron enriqueciendo y complejizando, cuando al mismo tiempo, el tipo y amplitud de las reformas interactuaban con factores estructurales y cíclicos de la economía como son los que surgen del mundo del trabajo y las capacidades fiscales e institucionales.

II. La seguridad social de América Latina, el papel de los grupos de presión y la estructura ocupacional

Los estudios iniciales y publicaciones de Mesa-Lago habían abordado directamente la estructura y organización de los sistemas de seguridad social,

incluyendo principalmente las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Su publicación *Social Security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality* en 1978 (número 1 en citas Google Scholar para el autor) fue la culminación de muchos años de estudio y análisis de importantes casos nacionales que tenían un origen y evolución similar, aunque con particularidades idiosincráticas propias en cada país. Este texto no solo aportó una novel y profunda caracterización de los principales sistemas de seguridad social en la región, como eran los de Chile, Uruguay, Perú, Argentina y México –en el orden en que fueron presentados en el libro– sino que contaba con un abordaje de auténtica economía política de los sistemas. En tal sentido, Mesa-Lago ponía foco en cómo los grupos de presión moldearon y determinaron la estructura, condiciones de acceso, financiamiento y sostenibilidad de los sistemas. Como resultado, esa colección de estudios nacionales reunidos en un solo texto mostró cómo la estratificación y desigualdad en los sistemas tenía una raíz común, contribuyendo de esa forma a una de las características más distintivas de América Latina en el contexto mundial: su persistente y profunda desigualdad.

Así, Mesa-Lago (1978, p. 3) destacaba la importancia económica de la seguridad social:

> *«[...] y su obvia trascendencia social y política. Si se persigue adecuadamente su principio teórico de solidaridad, la seguridad social puede convertirse en un medio eficaz para lograr una mejor redistribución del ingreso, a través de los impuestos a los ricos para ayudar a los necesitados. En la vida real, sin embargo, la seguridad social en América Latina a menudo ha sido manipulada para obtener el apoyo electoral de una clientela particular, para legitimar un régimen político espurio y para satisfacer las necesidades y cooptar a poderosos grupos de presión que amenazan el statu quo».*

La estructura ocupacional ocupó una parte importante del análisis de Mesa-Lago (1978, p. 7):

> *«[...] la estructura –ocupacional– ha sido fundamental para determinar las recompensas y las desigualdades tanto en las sociedades modernas (o desarrolladas) como en las tradicionales (o en desarrollo). En las sociedades industrializadas de*

> *economía de mercado, una jerarquía típica de ocupaciones aparece como sigue: (1) profesionales, gerenciales y administrativos superiores; (2) semiprofesionales, administrativos inferiores y administrativos superiores; (3) trabajadores técnicos de calificaciones promedio y trabajadores operarios con más calificaciones; (4) trabajador sin experiencia; y (5) operarios sin calificaciones. Cuanto mayor sea la ocupación en la jerarquía, mayor será el «reconocimiento» (salario, prestaciones sociales, etc.) que se recibe de la sociedad».*

De esta forma, Mesa-Lago (1978) identificaba tempranamente a la estructura ocupacional y al desempeño del mercado de trabajo como dimensiones de análisis determinantes de los resultados de la seguridad social especialmente en lo que refiere a cobertura y potencial distributivo. Esta primera etapa de estudios de la seguridad social en los sesenta y setenta, fue seguida de otro tipo de análisis en los años ochenta, que se inicia con la crisis de la deuda y continúa con el ajuste estructural y el surgimiento del extendido fenómeno de la «deuda social». Mesa-Lago analiza las reformas estructurales que comienzan a emerger en la región con Chile en 1981, en un contexto de crisis económica y deterioro del mercado de trabajo. Los ochenta terminan de mostrar una profundización de la insostenibilidad del modelo de seguridad social contributivo, fragmentado, estratificado, de baja cobertura y generador de desigualdades, incluso en algunos casos, mayores que las desigualdades mismas que producía el funcionamiento del mercado de trabajo.

III. Mercado de trabajo e informalidad en América Latina

Las contribuciones iniciales de Mesa-Lago no se centraban directamente en el mercado de trabajo, sin embargo, explícita e implícitamente tomaban como referencia al mismo a efectos de establecer su congruencia y consecuencias en los aspectos centrales del diseño y funcionamiento de la seguridad social. En forma paulatina y creciente, los estudios y actualizaciones de diagnósticos y propuestas de Mesa-Lago comenzaban a incorporar como parte de los problemas de la seguridad social en América Latina a las variables que se vinculaban más estrechamente con la estructura del empleo y el funcionamiento del mercado de trabajo. Así fueron desarrollados y cuantificados conceptos de cobertura en tres dimensiones claves (legal, estadística y real), los factores determinantes de las mismas y la que correspondía a sectores difíciles de incorporar. Estos temas pasaron a formar

una parte central de los nuevos estudios (por ejemplo, ver Mesa-Lago y Bertranou, 1998).

La sistematización de información para los tres conceptos de cobertura en los diversos países de la región requería esfuerzos extraordinarios debido a la dispersión de fuentes legales y estadísticas. Por un lado, la cobertura legal definida por el marco normativo, usualmente asociada a las categorías de empleo, implicaba conciliar información de distintos regímenes en países con alta fragmentación y heterogeneidad en los programas de seguridad social. En cuanto a la cobertura estadística, referida al número de afiliados o cotizantes activos registrados en el sistema, también demandaba compatibilizar y agrupar información dispersa dado que en numerosos países no existía un órgano de «rectoría» de los diversos esquemas de seguridad social. Finalmente, la denominada «cobertura real» consistía en una dimensión que buscaba superar las deficiencias que usualmente existían especialmente en los registros administrativos de la seguridad social. Esta cobertura real era normalmente aproximada a través de las encuestas de empleo, encuestas de hogares e incluso censos nacionales.

Como en la mayor parte del mundo, el seguro social en América Latina fue diseñado para el segmento formal de la economía, esencialmente urbano, con empleo e ingresos bastante estables. La cobertura, por lo tanto, resultaba mayor en aquellos países con mayor formalidad y un sector informal más pequeño; este último con trabajadores usualmente no asegurados. Durante la crisis económica de la década de 1980, el sector formal se contrajo mientras que el sector informal se expandió, un fenómeno que tuvo efectos directamente adversos sobre la cobertura de la seguridad social. Esta situación se agravó por la «flexibilización» del mercado laboral introducida por las reformas neoliberales, que transformaron completamente los puestos de trabajo protegidos por la legislación laboral y de seguridad social a trabajos sin contrato, a tiempo parcial o subcontratados, todos desprovistos de protección social (Mesa-Lago, 2008b).

Lo acaecido en los ochenta en las economías de América Latina requirió redireccionar el enfoque de análisis de la seguridad social poniendo mayor foco en la dinámica del mundo del trabajo, particularmente en la incidencia y comportamiento del denominado «sector informal»[2]. Esto fue abordado en el estudio mencionado en la introducción sobre seguridad social y el

[2] He utilizado los conceptos de informalidad, sector formal, sector informal y otros de acuerdo con cómo fueron utilizados o citados por Mesa-Lago. Es necesario tener en cuenta, que estos conceptos han evolucionado en el tiempo, y actualmente, se hace referencia al empleo informal, que puede producirse incluso en segmentos de la economía formal, y al empleo en el sector informal.

sector informal, de Mesa-Lago (1990). En este análisis, Mesa-Lago buscó investigar en aspectos poco estudiados hasta ese momento, indagando en la protección del sector informal por la seguridad social, y en particular, las posibilidades futuras de ampliar dicha protección, en la medida que el fenómeno de la informalidad ya era considerado como un factor estructural de relativa permanencia y que debía ser tomado en cuenta por las políticas sociales y de seguridad social. Así, Mesa-Lago se vio obligado a escudriñar las características del sector informal y su magnitud, identificando categorías relevantes de trabajadores informales a efectos de la cobertura y acceso a la seguridad (protección) social.

Este estudio de Mesa-Lago (1990) incluyó específicamente las causas de la nula o baja cobertura del sector informal por parte de la seguridad social. Asimismo, identificó países de la región que habían logrado romper la barrera estructural a la extensión que imponía las características del mercado de trabajo y el sesgo hacia el seguro social del sistema. Finalmente, comenzó a indagar sobre el costo de extender la cobertura y su viabilidad atendiendo a los espacios fiscales precarios que todavía experimentaban los países a fines de los ochenta e inicios de los noventa. Nuevamente, entre las causas más relevantes de la baja cobertura del sector informal, que en la práctica significaba una baja cobertura agregada de la población si el sector informal era predominante en el mercado de trabajo, identificó a la débil organización para exigir al Estado protección adecuada; el alto costo de financiamiento de la protección por el seguro social; el ingreso bajo o no ingreso en la mayoría del sector; la dificultad de detectar, controlar y fiscalizar a las microempresas; y las prestaciones no atractivas por su monto o calidad.

Un aspecto particular analizado por Mesa-Lago en este último estudio, junto a otros en su trayectoria, refería a los trabajadores por cuenta propia. Éstos, según el relevamiento en países como Costa Rica, Chile, Perú y México, aun cuando su cobertura legal fuera obligatoria, las coberturas eran relativamente bajas y denotaban costos de financiamiento mucho más altos que para los trabajadores asalariados. Debido a los bajos ingresos promedio de los cuentapropistas, la carga de la cotización resultaba demasiado gravosa para los afiliados al seguro social (ya sea obligatoria o voluntariamente) y solo una pequeña minoría cotizaba.

También los estudios de caso para Costa Rica y Chile en la mencionada publicación mostraron la relevancia de un aspecto crítico en el diseño de los esquemas prestacionales de la seguridad social para trabajadores informales y/o de baja trayectoria contributiva. Este aspecto tendría un especial relieve durante las siguientes décadas a efectos de las políticas de

protección social para atender a aquellas familias afectadas más severamente por el ajuste estructural y otras crisis económicas sistémicas y/o nacionales. Así, en relación con los programas no contributivos o asistenciales, refiriendo a la estructura de incentivos que genera tanto para empleadores como para trabajadores, Mesa-Lago (1990, p. 29) destacaba:

> *[…] donde existen programas asistenciales (no contributivos) de salud y pensiones para indigentes, el empleador informal presiona a su trabajador para que se acoja a estos beneficios, aunque normalmente son de monto o calidad inferior, para ahorrarse de esta manera la cotización. El caso de los domésticos, al jefe de casa usualmente se le hace responsable de descontar la cotización de su empleada y aportarla con la suya propia, pero es muy difícil de controlar el ingreso, el pago, etc. A los trabajadores por cuenta propia se les dificulta el pago pues tienen que hacerlo directamente a la seguridad social.*

En un artículo posterior, aunque precedentemente citado, Mesa-Lago (2008b), señalaba que la cobertura por pensiones y del seguro social de salud era más alta en el grupo con baja informalidad, declinaba en el grupo de informalidad media y era más baja en el grupo de alta informalidad. En términos cuantitativos, mostraba que la cobertura por pensiones en promedio era de 45% en el grupo con baja informalidad, 19% en el grupo de informalidad media y 15% en el grupo de informalidad alta, mientras que la cobertura de salud promedia 57%, 29% y 17%, respectivamente. La cobertura del seguro social estaba directamente correlacionada con el empleo formal e inversamente relacionada con la informalidad. Nuevamente destacaba que las razones de la menor cobertura en el sector informal estaban vinculadas con el propio sistema de seguridad social (exclusión legal o afiliación voluntaria, fuertes contribuciones financieras) y con las características de los trabajadores informales, aunque el sector no era homogéneo. Estos incluían: trabajos e ingresos inestables; menores ingresos en relación con los asalariados formales empleados; falta de empleador entre los trabajadores por cuenta propia; empresarios de microempresas que eluden fácilmente la afiliación; empleadas domésticas que o bien actúan en connivencia con sus empleadores para evadir o no denunciaban la violación de la afiliación por parte del empleador por temor al despido; y dificultades para detectar, enrolar y cobrar a los trabajadores informales. Entre los trabajadores agrícolas fuera de las grandes explotaciones agrarias las razones eran: dispersión, falta de empleador, trabajo inestable y muy bajos ingresos (particularmente

entre campesinos). Los trabajadores informales también podrían tener otras prioridades más urgentes que afiliarse al seguro social, como la alimentación, la vivienda y sus actividades económicas de subsistencia. Por último, mostraba que cuanto mayor es la proporción de trabajadores informales en un país, más difícil era cubrirlos, y la flexibilización laboral había agravado la falta de protección del seguro social.

Artículos y estudios más recientes de Mesa-Lago (2004) y Mesa-Lago y Bertranou (2015) pusieron a los principios de la seguridad social como eje para el análisis de la situación de los problemas y desafíos de los sistemas de seguridad social. En este tipo de examinación de los sistemas, las vinculaciones entre desempeño de mercado de trabajo y de las dimensiones salientes de la seguridad social como son la cobertura, la adecuación de las prestaciones y la sostenibilidad financiera, también tenían un carácter distintivo. Los seis principios abordados por Mesa-Lago siguiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, son (1) universalidad en la cobertura; (2) igualdad, equidad o uniformidad en el trato; (3) solidaridad y redistribución del ingreso; (4) comprensividad y suficiencia de las prestaciones; (5) unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión, y (6) sostenibilidad financiera. En particular los dos primeros principios tienen una vinculación directa con el mercado de trabajo, aunque los otros también lo tienen, pero quizás en forma más indirecta. Tal como fue señalado en otras de sus contribuciones (Mesa-Lago, 1990), la estructura del empleo (por ejemplo, en relación con el nivel de asalarización de la fuerza de trabajo ocupada) y el desempeño de las variables claves del mercado de trabajo (como puede ser la incidencia de la informalidad), explican sobremanera las diferencias observadas en la cobertura ocupacional de la seguridad social en América Latina, más allá de las definiciones sobre cobertura legal.

Otra dimensión en la que los estudios de Mesa-Lago fueron adquiriendo protagonismo, especialmente a partir de los años noventa, refiere la igualdad, equidad o uniformidad de trabajo por parte de la seguridad social y las consideraciones de género. Por ejemplo, en Mesa-Lago (2004) documenta e incorpora más explícitamente cómo la legislación laboral y de seguridad social generaba brechas de cobertura ocupacional y restricciones al acceso a las prestaciones para distintos colectivos poblacionales, especialmente para las mujeres. De esta manera, sus estudios apuntaban a cómo las dificultades en materia de desigualdad, inequidad y segregación ocupacional en el mercado del trabajo, se traducen en los esquemas contributivos, en conjunción con el insuficiente desarrollo de los esquemas no contributivos, en nuevas y/o mayores desigualdades en el caso de materializarse los riesgos

sociales, como son la sobrevida, la invalidez y la sobrevivencia. Una mención especial es el destaque que Mesa-Lago comenzó a realizar respecto a los sistemas de pensiones reformados a partir de 1981 en Chile y en los años noventa en otro número importante de países en la región, que incorporaron total o parcialmente componentes de capitalización individual con prestaciones en las modalidades de renta vitalicia tomando como parámetro para su determinación las diferentes expectativas de vida para hombres y mujeres.

IV. Algunas reflexiones sobre el recorrido de los estudios de Mesa-Lago y su legado para el estudio de la seguridad social y las propuestas de reforma

Es prácticamente imposible en un breve artículo sintetizar las amplias y significativas contribuciones de Mesa-Lago a los estudios y análisis de la seguridad social en América Latina. Demás está destacar la extrema relevancia que tienen los sistemas de seguridad social para todas las sociedades contemporáneas, ya sea por su impacto en el bienestar social, como también sus vinculaciones con las estrategias de desarrollo y por las dimensiones de recursos que involucra en términos tanto de cotizaciones salariales, como de recursos impositivos afectados para el financiamiento de las prestaciones. En la medida que los sistemas de seguridad social han ido madurando, se han convertido en el mayor ítem del gasto/inversión pública. Cualquier reforma de la seguridad social involucra impactos relevantes en distintas dimensiones de la economía y de las instituciones que se relacionan con su gestión, además de los intensos debates políticos y sociales que genera por las diferentes visiones e interpretaciones que tienen miembros de la sociedad respecto a sus objetivos y formas de organización de los sistemas. Por ello, los aportes de Mesa-Lago han tenido una transcendencia muy relevante que supera los ámbitos académicos y de expertos de la seguridad social.

Una primera reflexión final refiere a la importancia que Mesa-Lago comenzó a entregarnos en sus estudios sobre la relación entre la estructura y características del empleo y el desempeño de la seguridad social. Aunque el foco no fue indagar sobre las dinámicas que determinaban dicha estructura y la calidad misma del empleo, sí logró incorporar en los análisis esta dimensión tan relevante y rasgo distintivo en América Latina para poder pensar en mejores políticas de seguridad social. Mientras que en los modelos europeos surgidos con el auge del Estado de bienestar, la informalidad no era una preocupación, en nuestra región se convertía en un parámetro fundamental para el logro de la universalidad en la cobertura, como también

para repensar las posibilidades reales en la adecuación de las prestaciones, e incluso para la misma sostenibilidad de los sistemas. Las recurrentes crisis en la región han puesto en amenaza poder garantizar el suficiente financiamiento que requieren los compromisos presentes y futuros en materia de beneficios prestacionales.

En otra contribución importante desarrolla las dinámicas político-institucionales-económicas que impusieron las crisis en la región desde los ochenta. El crecimiento de la informalidad y la pobreza, el agravamiento de la desigualdad y las restricciones en los espacios políticos y fiscales determinaron nuevas limitaciones y apertura de oportunidades a la economía política de las reformas. Mesa-Lago incorporó pertinentemente en sus estudios las trayectorias que iban experimentando las principales variables del mercado de trabajo a efectos de que el análisis estuviera sentado en argumentos fundados y las propuestas de políticas estuvieran contextualizadas en la realidad que experimentaban el empleo y su calidad. Mesa-Lago de esta manera destacó respecto a análisis más simplistas, que dejaban de lado o minimizaban el contexto laboral como una variable crítica de desempeño y éxito de las reformas, y que terminaron priorizando dimensiones relacionadas con las finanzas y los mercados de capitales, como fue con las privatizaciones de la seguridad social.

También el análisis multicausal y multifactorial que Mesa-Lago ha realizado sobre la seguridad social en América Latina en su larga trayectoria ha permitido entender la necesidad de avanzar en propuestas de sistemas de seguridad social de naturaleza mixta que combinen distintas formas de organización del financiamiento y las condiciones de acceso, como también de su régimen de administración y gestión. A partir de importantes cuestionamientos de, por ejemplo, los sistemas privados de pensiones, no abogó por su eliminación sino por su adecuación y necesidad de entender que no pueden reemplazar a los componentes públicos y de seguro social, sino complementarlos. También esto requeriría reformas para que los esquemas de ahorro previsional privados sean más consecuentes con los principios de la seguridad social. Por otro lado, el surgimiento de componentes de naturaleza no contributiva para atender los déficits de cobertura que generaban los sistemas contributivos también fue una dimensión destacada en sus estudios y recomendaciones.

Finalmente, una mención a las estrategias y políticas de extensión de la cobertura de la seguridad social: Mesa-Lago introdujo en sus estudios evidencia y argumentos suficientes para desarrollar una conceptualización y propuestas que permitieran calibrar las reformas y políticas para promover una mayor cobertura en forma acorde a las características de los segmentos

particulares del mercado de trabajo, por ejemplo, para trabajadores domésticos, agrícolas, cuentapropistas, entre otros. Esta visión, además, tenía en cuenta las alertas necesarias para que las adecuaciones normativas y gestión, estuvieran en el marco de una seguridad social unificada y que no profundizara la fragmentación y estratificación de ésta. De esta manera, las contribuciones de Mesa-Lago, incluso hasta sus recientes aportes en los años 2020, han sido consistentes con lo que fue su primera gran contribución: el estudio de las inequidades provenientes de la configuración histórica de los sistemas de seguridad social en América Latina.

Bibliografía

Mesa-Lago, C. (1978). *Social Security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

_____(1990). *La seguridad social y el sector informal*. PREALC. Investigaciones sobre empleo 32. Organización Internacional del Trabajo.

_____(2003). *Market, Socialist, and Mixed Economies. Comparative Policy and Performance–Chile, Cuba, and Costa Rica*. Baltimore: John Hopkins University Press.

_____(2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Serie Financiamiento del Desarrollo. CEPAL.

_____(2008a). *Reassembling Social Security. A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

_____(2008b). Informal Employment and Pension and Healthcare Coverage by Social Insurance in Latin America. *IDS Bulletin,* (39)2, 79-86.

Mesa-Lago, C. y F. Bertranou (1998). *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

_____(2015). «Pension reforms in Chile and social security principles, 1981–2015». *International Social Security Review* 69(1), 25-45.

Manifiesto

Francisco Tapia Guerrero*

Mi reconocimiento a la obra de don Carmelo Mesa-Lago y su contribución científica a los temas económicos sociales que interesan a nuestra América Latina, en la búsqueda de nuevos caminos que, en perspectiva humanista, requiere del diálogo interdisciplinario.

Sumario

I. A propósito del debate constitucional. II. Las recientes constituciones en América Latina. III. ¿Se ajustan los textos constitucionales a los nuevos escenarios? IV. Principios y derechos fundamentales en el trabajo. V. Manifiesto para una Constitución laboral de la solidaridad.

* Profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de Número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Consultor Externo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asesor de empresas y de organizaciones sindicales.

I. A propósito del debate constitucional

La reciente experiencia constitucional chilena nos ha llevado a reflexiones acerca del qué y para qué de la norma iusfundamental laboral. La propuesta de una Convención Constitucional electa para una nueva Carta Fundamental en Chile fue rechazada por casi dos tercios del cuerpo electoral, en una de las votaciones más concurridas de la historia del país.

Nos preguntamos independientemente del rechazo, si basta hoy la Constitución como un marco normativo de organización política y derechos fundamentales o si se hace necesario, además, que la Carta Fundamental adopte ciertas definiciones para que tales derechos sean efectivamente ejercidos por las personas.

Entre los problemas que el texto propuesto planteaba –a nuestro juicio– era que el extenso catálogo de derechos que consagraba quedaba limitado por el debilitamiento de las instituciones políticas que proponía del Estado, en lugar de promover su fortalecimiento como principal articulador de las políticas públicas, con lo que el Estado social de derecho quedaba en la ilusión, pues convertía al texto en una carta formal –como otras en América Latina– vaciada de contenido material, a la vez que en su capítulo laboral, no modificaba el marco constitucional estructuralmente discriminatorio propio de los textos puramente retóricos que ignorando el dato de realidad, consagra derechos para unos y no para otros.

II. Las recientes constituciones en América latina

América Latina ha tenido en las últimas décadas, dos ciclos relevantes de reformas constitucionales o procesos constituyentes identificables por sus contenidos normativos. Uno, de las constituciones de los noventa que expresan una revalorización de la democracia como eje de las instituciones políticas, tras experiencias autoritarias o de historia enmarcada en complejas realidades políticas[1]. Otro, de las constituciones andinas que se distinguen por el reconocimiento de los pueblos originarios y su implantación en las instituciones jurídico-políticas[2]. Más reciente es la reforma constitucional mejicana al artículo 123 –que constituye en su versión primitiva, la primera expresión de derechos sociales con la Constitución de Querétaro– y la nueva Constitución de la República de Cuba de 2019.

---

[1] Es el caso de las constituciones de Brasil, Colombia, Paraguay y Perú.

[2] Principalmente las constituciones de Bolivia, Ecuador, no así la Constitución de Venezuela.

La mayoría de estas constituciones consagran principios y valores que tienen como base la dignidad de la persona y le atribuyen al Estado fines y funciones de reconocimiento de los derechos a las personas y colectividades, entre ellos, el catálogo de derechos individuales y colectivos del trabajo[3], los que se estiman de relevancia constitucional[4].

No cabe duda que el proceso de constitucionalización de los derechos sociales –que ha sido acompañado de la creciente valorización y aplicación de los tratados de derechos humanos en el continente– ha hecho posible redimensionar el tema del trabajo de las personas, colocándolo en el centro de la cosa pública. Cuestiones como el acceso y niveles del empleo y su calidad, las coberturas de la seguridad social, o las vinculaciones entre el trabajo y medio ambiente, constituyen elementos relevantes en el funcionamiento de una sociedad democrática, del Estado y de las políticas públicas.

De ahí que interese analizar el grado de eficacia normativa de los derechos que se reconocen en cuanto a su efectivo ejercicio, en el marco más amplio de la actividad del Estado y de las políticas públicas, pues es evidente que al tratarse de temas de incidencia social, no se limitan a la esfera de las relaciones privadas[5].

Ello puede marcar la diferencia entre una carta formal y declarativa, y una constitución *viva*, con lo que significa para las personas, y también, para la creencia en las instituciones jurídico-políticas y la propia adhesión al texto constitucional.

III. ¿Se ajustan los textos constitucionales a los nuevos escenarios?

La superación de la constitución liberal ha estado marcada por el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales en el marco de un Estado social de derecho, caracterizado también por la mayor intervención del Estado en la economía, aunque hay excepciones[6].

---

[3] En este tema, nuestro ensayo *Consideraciones para una Constitución Laboral.* Organización Internacional del Trabajo – Cono Sur. Informes Técnicos 16/2021.

[4] Puede haber diversas causas para incluir derechos que probablemente carecen de relevancia constitucional, como ha sido el caso de la constitución reglamentarista contenida en el texto primitivo del artículo 123 de Querétaro.

[5] Antecedente de una definición como esa es la Constitución de Weimar de 1919, que es además, la primera que consagra los derechos y deberes fundamentales.

[6] Una de ellas, la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

Ese tránsito se corresponde con el avance de esos derechos como secuencia de aquellos otros civiles y políticos conforme se contienen en los tratados de derechos humanos. La carta de constitución de la Organización Internacional del Trabajo de 1919 en el capítulo XIII del Tratado de Versalles, anticipa derechos humanos laborales que serán de la esencia del entonces naciente organismo internacional[7].

El recorrido de los derechos económicos, sociales y culturales en su implantación y ampliación –en este caso, especialmente, el que refiere a los derechos del medioambiente– da cuenta del progreso en su dimensión normativa, mas no de su aplicación, tratándose de las personas, en su efectivo ejercicio. Ello es relevante, pues se trata no sólo de derechos, sino también de la legitimidad de las normas y de la adhesión que puedan tener. Entre esos, los derechos fundamentales en el trabajo. El juicio de aplicación se concreta en su medida de realidad. Una variable muy relevante en este caso –especialmente tratándose de América Latina–, es el grado de informalidad de la economía. En términos generales es posible sostener que una parte más que significativa de la población, no accede a los derechos, o de otro modo, los derechos que se reconocen, no tienen posibilidades de cumplimiento, dada la realidad material de las relaciones laborales, claramente enmarcadas en el trabajo no registrado.

Las declaraciones que los textos constitucionales hacen, caen en el vacío. Al problema de retórica e inaplicación de los derechos se han sumado en los últimos años, algunos fenómenos de clarísima evidencia, cuya intensidad les coloca como variables a considerar en la vida social y también, en el entorno de las relaciones del trabajo, como determinantes en la efectiva vigencia de los derechos.

Es el caso de la pandemia, que ha tocado a prácticamente todos los países y golpeado con mayor fuerza a los grupos vulnerables, lo que ha provocado la respuesta del Estado en diversas formas[8], dando cuenta de otra parte de las insuficiencias de las normas y de las políticas públicas, tanto en sede laboral como en la seguridad y protección social[9].

---

[7] En la misma época de la irrupción de las citadas constituciones sociales en 1917 y 1919.

[8] Basta observar la cantidad de cuerpos legales dictados con motivo de la pandemia en los países de la América Latina.

[9] En el caso de Chile hubo de dictarse normas relativas a la suspensión del contrato de trabajo por causas sanitarias y de paso, su costo a través de los ahorros para desempleo, teletrabajo y trabajo a distancia, y recientemente sobre el trabajo en empresas de plataformas de servicios, estas últimas ligadas también al fenómeno tecnológico; prestaciones sociales para los trabajadores independientes y también beneficios para los grupos vulnerables.

Ello en paralelo a los efectos sociales que se producen o se pueden producir sobre el cambio climático. Ciertamente, los fenómenos naturales que por su intensidad y extensión afectan a la vida social, tocan al sistema jurídico, también, el nivel constitucional, lo que lleva a replantear el marco en el que se inserta el sistema de derechos fundamentales –en perspectiva de protección social– principalmente en cuanto a la función del Estado como articulador de las políticas públicas.

Con alguna disparidad y alcance, aparece también en el escenario, la disrupción tecnológica que invade no solo la vida diaria de las personas, sino también, modifica el modo productivo con sus efectos positivos y negativos, comprometiendo áreas de la actividad económica de trascendencia en la vida social y económica.

De esta manera, es posible entonces afirmar que el entorno de las relaciones laborales se altera con los fenómenos naturales y tecnológicos y con ello, las bases de la institucionalidad, agrega razones para una relectura de la Constitución y plantea la interrogante acerca de la función que corresponde al Estado en los nuevos escenarios, en perspectiva del bien común.

IV. Principios y derechos fundamentales en el trabajo

La efectiva vigencia de los derechos hace necesario un sistema institucional estable, que garantice la implementación de políticas públicas que los acompañen, especialmente, en cuanto toca al sistema político y su funcionamiento frente a los desafíos que debe el Estado asumir. Lo contrario provoca efectos negativos en la eficacia de las políticas públicas. También, lo relativo al funcionamiento de la economía. La estabilidad económica es clave para hacer posible el efectivo ejercicio de los derechos.

La propuesta de ajuste a los nuevos escenarios parte de una definición de sociedad democrática basada en el reconocimiento de la dignidad de la persona y la necesidad de que el Estado, pero también la sociedad civil, plantee la exigencia del bien común, cimentado en la producción y redistribución de la riqueza con énfasis en los grupos vulnerables. Ello exige un diagnóstico adecuado del marco en el que se deben ejercer los derechos fundamentales. En este sentido, es relevante leer el sistema de relaciones laborales especialmente desde el empleo, en economías en las que éste se concentra en las empresas de menor tamaño, que compiten en un mercado marcado por la desigualdad, lo que da cuenta de las diferencias entre unas y otras medidas en sus capacidades de poder, y que, con la disrupción tecnológica es posible advertir un mayor distanciamiento.

En ese contexto, se hace necesaria la mayor presencia del Estado

acompañado del diálogo social que permita generar políticas públicas que reconociendo los datos de la realidad, contribuyan a nivelar desde la generación del empleo, mayores posibilidades para la vigencia de los derechos sociales, desde luego a partir de una mayor formalización de las empresas. Debe –a nuestro juicio– expresarse la opción del Estado en las normas y a través de sus políticas públicas por las de menor tamaño, cuando las mismas revelan los mayores índices de ocupación, a partir de un compromiso constitucional para el tránsito hacia la economía formal, la aplicación de un estatuto prioritario para las firmas de menor tamaño cuando se trata de recursos fiscales, su protección frente a la competencia desleal de las grandes corporaciones y, el diálogo social tripartito para el trabajo decente en ellas[10].

V. Manifiesto para una constitución laboral de la solidaridad

Debemos recordar la obligación de los Estados en lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales en la medida de los recursos disponibles por vía legislativa u otros medios apropiados[11]. Tratándose del efectivo ejercicio del derecho al trabajo, es una condición para la oferta de empleo, la existencia de condiciones que permitan el trabajo decente, esto es, productivo, inclusivo, sustentable y con pleno ejercicio de los derechos fundamentales en el trabajo. Se requiere aparte de la estabilidad institucional y económica, normas y políticas que promuevan la creación de empleo sustentable, reconociendo la realidad ocupacional, en particular cuando se trata de economías en las que la ocupación radica fundamentalmente en las empresas de menor tamaño.

El derecho al trabajo decente aparece como el primero que permitirá el ejercicio de los demás derechos laborales. Por el contrario, el trabajo no registrado niega el acceso a todo trabajo decente, de modo que las normas como las políticas públicas deben promover el tránsito desde la economía informal a la formal.

La Recomendación 204 de la Organización Internacional del Trabajo es indicativa a este respecto, tanto en razón de las políticas y normas como de los mecanismos de transición, para la formalización de la economía y el trabajo decente, incluidas ciertas medidas como la adaptación de los procedimientos y el volumen de las compras públicas, la oferta de servicios

---

[10] Se hace necesario revisar la recomendación 204 de la Organización Internacional del Trabajo y asumir aquellas propuestas que se consideren como de trascendencia constitucional, en el marco que se ha presentado.

[11] Artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

de formación y de asesoramiento para la participación en licitaciones públicas y, el establecimiento de cuotas de contratación para estas unidades económicas[12]. El Estado puede hacer más.

En algunos países latinoamericanos y dada la trascendencia de las empresas de menor tamaño –en el empleo pero no en el producto de la economía medido en los ingresos fiscales que proporciona–, se hace necesario promover la formalización de la economía[13], pero además, el compromiso del Estado en la generación de las condiciones que hagan posible el trabajo decente, entre esas, la opción por las unidades productivas de menor tamaño en razón del empleo que proporcionan, de disponer de mecanismos institucionales y recursos que permitan reducir las desigualdades del mercado en relación con las grandes sociedades.

Resulta necesario el compromiso en grado de principio fundamental en cuanto a la protección al empleo, de acuerdo a su composición, lo que en el tamaño de las empresas es verificable, a la vez que debe hacerse posible el desenvolvimiento de las pequeñas, en términos que permita un aumento del valor del producto social que entregan y de los ingresos que generan, en concordancia además con el necesario mejoramiento de las condiciones de empleo y la consecución del trabajo decente. En esta parte aparece la desigualdad digital que exige la necesidad de acceso a las nuevas tecnologías y la formación permanente de los trabajadores para disminuir la brecha digital, favorecer la sustentabilidad y reducir las desigualdades que se proyectan a los trabajadores[14].

El compromiso con la dignidad de la persona debe colocar al desarrollo de su personalidad en la primera fila, a través de los derechos que se reconocen, pero además, de su aplicación, con base en la realidad, por lo que el derecho al trabajo decente aparece como el primero de los derechos, acompañado de principios fundamentales sobre la función del Estado y el deber de promover las adecuadas condiciones para la ocupación y el empleo digno.

La retórica favorece la mantención de las condiciones de desigualdad que existen, sosteniendo el estado de cosas. Nos preguntamos ¿qué derechos laborales y de seguridad social ejercen el tercio que aparece excluido de la economía formal, en el caso chileno? ¿Cómo referir los derechos colectivos

---

[12] Numeral 25 letra c) de la R204.

[13] En el caso de Chile, cerca de un tercio de la fuerza de trabajo se desempeña en la informalidad según el Instituto Nacional de Estadísticas, de acuerdo a los últimos informes.

[14] Ello invita a una actualización de la Recomendación 198 de la Organización Internacional del Trabajo.

cuando –en el mismo caso– nueve de cada diez trabajadores están excluidos de su ejercicio?[15].

Aparece entonces un concepto que asumimos de la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos[16], aplicable a nuestro juicio al catálogo de derechos constitucionales: la discriminación estructural desde la norma a partir de la retórica e inaplicación de los derechos como consecuencia de las desigualdades de partida, que excluyen a aquellos trabajadores que se desempeñan en las áreas en las que se procura la mayor creación de empleos. Ello hace más probable el trabajo no registrado o la apariencia de derechos cuando se trata de la economía formal. Es un catálogo de derechos que se mueve dentro del mismo círculo, del que, de acuerdo a los nuevos escenarios, puede haber mayores probabilidades de salir que entrar.

Se hace necesario entonces, que los derechos se acompañen de principios fundamentales, correspondiéndole al Estado y a la sociedad civil a través de la participación y el diálogo social, que con el apoyo de sus instituciones, promueva la creación de empleo orientado al trabajo decente, y desde el Estado reduzca las desigualdades que afectan a las pequeñas empresas, en un entorno de respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores, y entre éstos, el primero de todos, el derecho al trabajo decente.

---

[15] Según las cifras que presenta la Dirección del Trabajo.

[16] Aplicado en casos de responsabilidad internacional del Estado cuando no ha protegido a sectores de la población en el ejercicio de ciertos derechos fundamentales.

Los sustantivos aportes de Carmelo Mesa-Lago al debate de los sistemas de pensiones en América Latina

*Alberto Arenas de Mesa**
*Luis Hernán Vargas Faulbaum***

Sumario

Introducción. I. Nuevas tendencias en las reformas de los sistemas de pensiones. II. Desafíos para los sistemas de pensiones en tiempos de pandemia. A. Envejecimiento y transición demográfica. B. Sostenibilidad financiera. C. Dimensión institucional. D. Desafíos desde la economía política. III. Comentarios finales. Bibliografía.

* Doctor en Economía de la Universidad de Pittsburgh (EE.UU.). Entre 2014 y 2015 fue Ministro de Hacienda de Chile y desde 2021 es el Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

** Sociólogo de la Universidad de Chile y Doctor en Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford (Reino Unido). Actualmente es consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Introducción

Los sistemas de pensiones son contratos sociales-fiscales, entre otros factores, para enfrentar en forma colectiva las inseguridades económicas y sociales durante el ciclo de vida. Las sociedades acuerdan qué tipo de protección tendrán las personas mayores (y otros grupos) bajo qué requisitos y con qué aportes, siendo el Estado, en todos los modelos o esquemas, garante explícito o implícito, tanto de las promesas previsionales como de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, asegurando que este ejercicio pueda repetirse para las próximas generaciones (Arenas de Mesa, 2019).

Uno de los principales desafíos de los sistemas de pensiones en la región sigue siendo la extensión de la cobertura, dimensión básica de la sostenibilidad de un esquema previsional (CEPAL, 2018; Mesa-Lago, 1978, 2008, 2022). Este desafío ha sido planteado desde la creación de los primeros sistemas de pensiones en Alemania a fines del siglo XIX. Otro hito del siglo pasado en cobertura previsional fue en 1944, cuando la comunidad mundial declaró su compromiso de extender la seguridad social y avanzar hacia la cobertura universal mediante la Declaración de Filadelfia de la OIT (OIT, 2011).

Escribir sobre estos y otros desafíos de los sistemas de pensiones en América Latina es imposible sin citar al profesor Carmelo Mesa-Lago, quien ha desarrollado numerosas, profundas y detalladas investigaciones en 19 de los 20 países de América Latina, conformando una verdadera biblioteca previsional que constituye una referencia obligada para todo proyecto de investigación en seguridad social y sistemas de pensiones en la región.

Carmelo Mesa-Lago, profesor distinguido emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Pittsburgh, en 1978 publicó un libro pionero, siendo una de las investigaciones más comprensivas y significativas en seguridad social de América Latina, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality* (Mesa-Lago, 1978). A 45 años de esta publicación, el desafío de la extensión de la cobertura sigue siendo vigente en la región, como en aquella oportunidad en que Mesa-Lago dedicaba su libro a millones de trabajadoras y trabajadores desprotegidos de la seguridad social.

En 1983-84, el profesor Mesa-Lago siendo asesor regional en seguridad social en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inauguró la línea de investigación en seguridad social y en sistemas de pensiones, escribiendo el primer libro dedicado a la seguridad social en la

CEPAL; en este documento se entrega una sistematización de los problemas claves que enfrentaban los países de la región en materia de sus sistemas de pensiones y su relación con el desarrollo, en especial, en términos de problemas de diseño. Entre los temas mencionados se encuentran los siguientes: i) unidad y uniformidad; ii) cobertura; iii) equilibrio financiero; iv) integridad, suficiencia e igualdad de las prestaciones; y v) impacto en el desarrollo. Este fue un estudio pionero, entre otros factores, debido al desarrollo de los principios de la seguridad social. Además, Mesa-Lago ya propone una tercera vía de estrategia para la solución de problemas de diseño, consistente «en el corto y mediano plazo impulsar el cambio máximo posible del actual modelo de seguro social con base en la realidad y limitaciones de cada país, y en el largo plazo perseguir el ideal de la seguridad social» (Mesa-Lago, 1985, p. 229). Por último, este estudio constituye una primera sistematización de los sistemas de seguridad social en la región, a partir de una serie de variables sobre financiamiento, cobertura, relación entre activos y pasivos, y la estructura organizativa. Como resultado del ejercicio, Mesa-Lago logra establecer tres grupos de países: grupo alto (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay), intermedio (Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) y bajo (El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana).

En 1994, el Banco Mundial publicó el libro *Envejecimiento sin crisis* (Banco Mundial, 1994), donde, entre otros temas, proponía e incentivaba la implementación del modelo chileno con la incorporación del esquema de capitalización individual. En ese mismo año, Mesa-Lago publicó un libro sobre los cambios de la seguridad social en América Latina y cómo la seguridad social podía aliviar los procesos de reformas económicas. En dicha publicación entrega las primeras luces de las reformas paramétricas y estructurales, así como la clasificación de países pioneros en seguridad social en la región (Mesa-Lago, 1994).

En 1996, en la Revista Cepal, Mesa-Lago publicó la posición de los organismos internacionales frente a la seguridad social y, en especial, los sistemas de pensiones (Mesa-Lago, 1996). Este artículo saca al pizarrón o sentaba en el banquillo a los organismos internacionales y los llamaba a pronunciarse respecto del avance de los esquemas de capitalización individual en la región. Entre los convocados estaba la OIT, la CEPAL, el BID, el Banco Mundial y la AISS.

En 1999, grandes economistas comenzaban a sumarse a lo señalado por Mesa-Lago. Los trabajos de Barr (2000) y de Orszag y Stiglitz (2001) señalaban los distintos mitos que existían con las reformas estructurales de

los sistemas de pensiones y que las bondades de los esquemas de capitalización individual deberían ser estudiadas más a fondo ya que, entre otras materias, las promesas realizadas en la región podrían no cumplirse. En 2002, Mesa-Lago aterrizaba dicho debate de mitos y realidades de las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina (Mesa-Lago, 2002).

En 2008, se publicaron dos contribuciones notables para el desarrollo de la economía de las pensiones. Barr y Diamond (2008) entregaron sus recetas para entender las funciones de los sistemas de pensiones con acento en los principios y sus diseños, donde Mesa-Lago es citado en todo lo referente a las reformas previsionales de la región. El profesor Mesa-Lago también publica otra obra maestra, *Reassembling social security. A survey of pensions and healthcare reforms in Latin America* (Mesa-Lago, 2008), entre otras materias, este libro constituye un repaso de los principios de la seguridad social aplicados tanto a los sistemas de pensiones y de salud en la región. Un ejercicio muchas veces olvidado en los procesos de reformas estructurales a la seguridad social y que constituyen principios fundamentales.

En 2021, vuelve a sorprendernos el profesor Mesa-Lago con su libro en que nos presenta una evaluación de cuatro décadas de la privatización de los sistemas de pensiones en América Latina (Mesa-Lago, 2021). Un debate serio, crítico desde las cifras y oportuno, ya que en la mayoría de los casos la evaluación de los esquemas de capitalización individual ha estado vinculada principalmente a un debate político más que a uno relacionado con la seguridad social o los sistemas previsionales.

En 2022, Mesa-Lago vuelve a escribir en la CEPAL, en esta oportunidad, con un documento que contribuye a repensar las reformas previsionales en la región que incluyeron total o parcialmente los esquemas de capitalización individual en sus sistemas de pensiones. Además, en un momento donde la región se aleja de los esquemas de ahorro individual y mira con mayor atención los modelos de ahorro colectivo gestionados y financiados con aportes públicos y que considera mecanismos contributivos y no contributivos de solidaridad. Asimismo, este documento concluye con un set de recomendaciones de políticas y orientaciones generales para llevar a cabo los procesos de debates propios de reformas previsionales, sirviendo como un importante insumo para académicos y policymakers de la región.

El presente capítulo, además de esta introducción, se estructura de la siguiente manera. A continuación, se presenta una sección donde se examina la tesis de la emergencia y establecimiento de un nuevo ciclo de reformas de pensiones con características compartidas relacionadas con un creciente

rol del Estado en la administración y gestión de los sistemas de pensiones. La sección III detalla los desafíos estructurales que deben enfrentar los sistemas de pensiones de la región, especialmente, en lo referido al envejecimiento y transición demográficas, la sostenibilidad financiera y la institucionalidad social. En cuarto lugar, se examinan los principales desafíos para la economía política de las reformas previsionales y, cómo recientes gobiernos conservadores en Brasil (2019) y Chile (2018-2021) con intentos de revertir la tendencia general desarrollada en la sección II, fracasaron en dichas iniciativas de darle más poder de participación a actores privados. Este capítulo concluye con unos comentarios finales que recapitulan el valor y trascendencia de la obra del profesor Carmelo Mesa-Lago para los actuales desafíos de los sistemas de pensiones y cómo su visión pionera logró mantenerse vigente durante la obra académica de los últimos 45 años.

I. Nuevas tendencias en las reformas a los sistemas de pensiones

A principios y mediados de la década del 2000, gobiernos y expertos latinoamericanos comenzaron a notar que existen serios déficits en cobertura, equidad de género, adecuación y suficiencia de las pensiones contributivas, entre otros. Así, en toda América Latina los planes de pensiones eran sistemas contributivos que suelen reforzar las desigualdades de ingresos después de la jubilación (Arza, 2008). Mesa-Lago complementa el diagnóstico señalando que los sistemas de pensiones tendían a generar un impacto regresivo en la distribución, aunque reducido o compensado donde la cobertura era mayor, la estratificación era menor y había programas de asistencia social (Mesa-Lago, 2008).

Estas preocupaciones crearon una coyuntura crítica que favorecieron la introducción de sistemas de pensiones no contributivos con dos corrientes. Por un lado, hubo reformas que reforzaron y ampliaron las pensiones no contributivas que ya existían previamente (por ejemplo, en Bolivia, Chile y Uruguay). Por otro lado, hubo una promoción de nuevas pensiones no contributivas que permitieron a los adultos mayores pobres recibir una pensión básica o mínima (Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela). En general, estas re-reformas se llevaron a cabo con un diálogo social entre diferentes grupos de interés, aunque con diferencias entre los países mencionados anteriormente. La mayoría de ellos crearon un fondo de reserva para financiar futuras modificaciones, especialmente aquellas que afectarían a los pensionados más pobres y crearon más oferta para contribuir (Mesa-Lago, 2009). Sin embargo, autores como Bertranou, Calvo y Bertranou (2009) argumentan que estas reformas no implicaron un cambio significativo

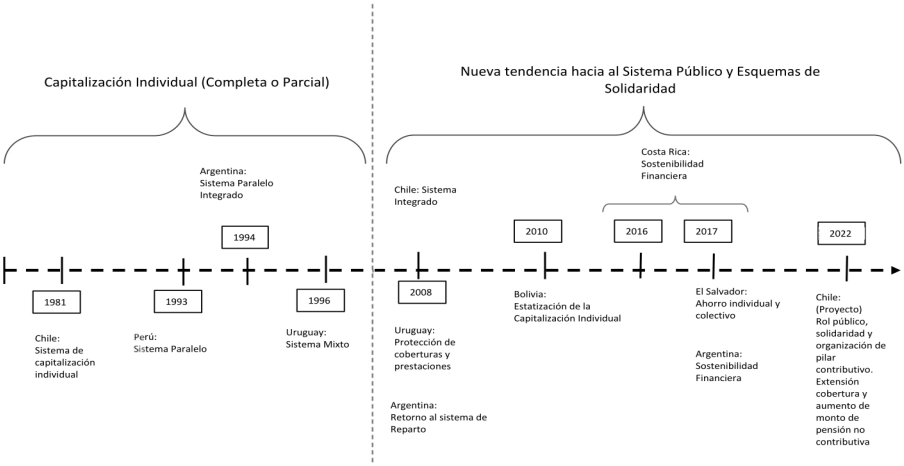
del rol de las cuentas individuales de retiro, es decir, se mantuvieron aspectos estructurales en la tendencia de privatización (Bertranou *et al.*, 2009).

La CEPAL (2018) establece que dichos procesos de reformas previsionales, iniciadas el 2008, marcan la ocurrencia de un nuevo ciclo en las reformas estructurales de los sistemas de pensiones en América Latina, caracterizado por una nueva tendencia hacia una mayor participación de lo público y el establecimiento de sistemas solidarios que buscan remediar las brechas acumuladas durante las trayectorias laborales de la población. Lo anterior rompe con la tendencia previa iniciada por Chile en los años 1980 y seguida por una serie de países (11) de la región que establecieron esquemas de capitalización individual administrados por el sector privado, de forma protagonista o complementaria, en la seguridad social (CEPAL, 2018).

En particular, para el período 2008-2017 se destacan las reformas realizadas en cuatro de los seis países que habían optado por un modelo sustitutivo de capitalización individual (modelo puro chileno de 1980-81), tales como: Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y El Salvador. En dichos países, se transitó hacia una mayor participación y centralidad de lo público en pensiones, avanzando en mecanismos de solidaridad contributiva y no contributiva, y fortalecimiento del rol del Estado en la administración y financiamiento de los sistemas. De este modo, se establecieron modelos integrados (Chile), creación de sistemas de pensiones de carácter universal y estatización del sistema de capitalización individual (Estado Plurinacional de Bolivia), o introducción de ahorro colectivo en el pilar contributivo (El Salvador), entre otras iniciativas (Arenas de Mesa, 2019).

Asimismo, esta nueva tendencia de reformas de pensiones en la región se destaca por el establecimiento o expansión de sistemas de pensiones no contributivos y retorno del rol del Estado en el componente contributivo como se detalla en el siguiente diagrama. En este sentido, se pasó de siete países con este tipo de esquemas para el 2000, a 16 países en 2015, por lo que «la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos en la región se incrementó en torno a 20 puntos porcentuales de la población de 65 años y más» (CEPAL, 2018, p. 156). Dicha expansión de sistemas de pensiones no contributivos se ha visto promovida por la baja cobertura de los sistemas contributivos, en parte también, por la extensa proporción de trabajadores en edad activa que se desempeñan en la informalidad. No obstante, también confluyeron factores políticos relacionados con un relevamiento de políticas para la disminución de la pobreza y desigualdad, la promoción de un enfoque de derechos en las políticas sociales y avance en la integralidad de los sistemas de protección social como principio central de la política social a mediados de la década del 2000 e inicios del 2010.

Diagrama 1: Tendencias de las reformas de pensiones en América Latina (1981-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en Arenas de Mesa (2019)

Como resultado, las re-reformas introducidas después de 2008 aumentaron la cobertura entre las personas mayores de 65 años que reciben una pensión (contributiva o no contributiva) en 11,5 puntos porcentuales. También se ampliaron los esquemas no contributivos, se incorporó, en varios países, una dimensión de género en los diseños de reformas de pensiones, así como nuevos mecanismos de solidaridad y una mayor participación pública en la gestión y financiamiento de las pensiones contributivas (Arenas de Mesa, 2019). En síntesis, esta tendencia en las reformas de pensiones hace frente a las características del mercado laboral, déficits propios del sistema de pensiones y la desigualdad de ingresos acumulados a lo largo de las trayectorias de vida, creando condiciones para avanzar «en un nuevo pacto social previsional, que ponga los esquemas de solidaridad en el centro del debate y del diseño de los nuevos modelos de pensiones en la región» (CEPAL, 2018, p. 158).

Mesa-Lago (2022) identifica tendencias en las reformas previsionales iniciadas a mediados de 2008, con una actualización al 2022. Al respecto, Mesa-Lago argumenta que se mantuvo la tendencia a la disminución de la centralidad de actores privados en la participación en el componente contributivo, seguido de una transformación del sistema de capitalización individual por sistemas mixtos que tienen componentes de solidaridad en el componente contributivo. Dicho incremento del rol del Estado ha tenido como consecuencias el aumento de la cobertura de la PEA con aportes

solidarios, de la población mayor de 65 años que reciben pensiones no contributivas, con medidas de compensación para las mujeres.

En consecuencia, Mesa-Lago señala que la principal lección de esta tendencia es retornar a los valores y principios de la seguridad social, que en varias reformas estructurales no fueron debidamente considerados (Mesa-Lago, 2022). Asimismo, se refuerza una tendencia en el pilar contributivo de establecer un componente público de reparto, medidas que han sido implementadas en el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, El Salvador, México, mientras que son objetos de debate público en Chile, Colombia, Perú y República Dominicana. En consecuencia, Mesa-Lago argumenta que, a partir de la constatación de fallas en el diseño de los sistemas privados y los problemas de costos, subcobertura, baja suficiencia, entre otros que se han generado, ya no existiría un modelo puro substitutivo como fue el esquema iniciado con la reforma estructural de Chile de 1980, excepto para el caso de República Dominicana que está en discusión de reforma. Además, no existe un modelo mixto único, pero sirve para redistribuir de mejor forma los riesgos en comparación con los sistemas puros de reparto o substitutivos y el modelo substitutivo conocido también como de capitalización individual no ha sido exitoso para la región (Mesa-Lago, 2022).

Para concluir, América Latina es una región donde los sistemas de pensiones han sido uno de los ejes centrales para desarrollar un régimen de bienestar a partir de la década de 1920. Se implementaron las bases y el desarrollo de los esquemas de seguridad social, dejando un camino de fragmentación y estratificación que reflejaba la situación de los mercados laborales (Mesa-Lago, 1994). La trayectoria previsional durante el siglo XX implicó que, por motivos propios de la economía política, los beneficios y condiciones más ventajosos fueron para aquellos grupos ocupacionales en posiciones estratégicas en el modelo económico, especialmente aquellos vinculados a la implementación de la estrategia económica de industrialización por sustitución de importaciones y servidores públicos. Lo anterior implica un path dependence de segmentación en la cobertura dejando a una gran parte de la población excluida de los pilares contributivos de la seguridad social (Cruz-Martínez *et al.*, 2021). De ahí que los desafíos actuales estén marcados en un contexto de aumentar y mejorar la inclusión de los outsiders mediante, por ejemplo, la modalidad de pensiones no contributivas (Garay, 2016). Asimismo, subsisten importantes desafíos para los pilares contributivos como innovar en los esquemas de financiamiento que incentiven la cotización previsional por parte de trabajadores independientes o informales, para hacer extensiva la cobertura de la seguridad social. Adicionalmente, los esquemas de pensiones enfrentan restricciones financieras y empeoramiento de los pronósticos

debido a las transiciones demográficas y epidemiológicas estructurales (Arenas de Mesa, 2019). Dichos aspectos serán profundizados en la siguiente sección.

II. Desafíos para los sistemas de pensiones en tiempos de pandemia

El nuevo ciclo de reformas de pensiones descrito en la sección anterior, así como los futuros ajustes, deben considerar los desafíos estructurales que existen actualmente y que van a marcar las principales pautas para futuras reformas previsionales que mejor se adapten a ellas. En este sentido, esta sección plantea las claves pensando en las próximas décadas en la región. Por un lado, el envejecimiento y la transición demográfica siguen siendo un aspecto clave que determina, en gran parte, la necesidad de diseñar sistemas de pensiones con una mayor carga para la población activa en el futuro. En segundo lugar, la sostenibilidad financiera y la institucionalidad se plantean como las acciones que, desde la política pública, se debiesen realizar para disminuir futuros impactos y viabilizar cambios que contribuyan a reducir, por ejemplo, las desigualdades de género, la situación de pobreza entre la población de personas mayores y que se genere una sostenibilidad en modificaciones orientadas a la reducción de la segmentación originada en el mercado laboral. Por último, está la necesidad de reforzar la institucionalidad social vinculada con los sistemas de pensiones con el objetivo de delimitar las funciones de la institucionalidad social en el diseño, regulación, supervisión, administración financiera y otorgación de prestaciones.

A) Envejecimiento y transición demográfica

El envejecimiento demográfico es un proceso en curso que está afectando, profundamente, a los países altos y medios-altos. Sin embargo, el principal desafío para los países en desarrollo es el ritmo que está adoptando este proceso. En los países de Europa Occidental, las personas mayores se demoraron un siglo en representar desde del 7% al 14% de la población general, pero se estima que sucederá en menos de 50 años entre los países en desarrollo. Para el caso de la región Aranco y otros (2022) establecen que el número de años necesarios para que la población mayor de 65 años pase del 10% al 20%, sería de 29 años, siendo incluso menores a 25 años en Chile, Costa Rica, Brasil, Colombia, Nicaragua, Honduras y Guatemala. Muchos de estos países aún no han establecido esquemas mínimos de protección social y enfrentan desafíos reales. El mayor número esperado de personas mayores ejerce una presión directa para mejorar las políticas en los sistemas de pensiones y de salud en los

países en desarrollo que necesitan establecer un conjunto básico de esquemas de protección social para superar los desafíos futuros relacionados con la protección social para las personas mayores. De ahí que los principales desafíos para los países en desarrollo sean, por un lado, enfrentar las consecuencias de la transición epidemiológica, como los altos niveles de enfermedades infecciosas y una proporción creciente de las no transmisibles. Por otro lado, esta proporción cada vez mayor de la población de personas mayores trae consigo una creciente demanda de seguridad económica y atención que los gobiernos deben resolver (Vargas Faulbaum, 2021).

En lo que respecta a la seguridad del ingreso, la cobertura efectiva de las pensiones por parte de los contribuyentes de la población en edad de trabajar en las regiones en desarrollo (28,9% en América Latina y el Caribe, 9,6% en África y 7,8% en el sur de Asia) es significativamente menor que los niveles alcanzados en áreas como Europa Occidental (64,4%) o América del Norte (76,2%) (OIT, 2017). La principal limitante para esta expansión son los bajos niveles de cotizantes activos debido a la amplitud del mercado laboral informal y la probabilidad de no cumplir con los requisitos para una pensión contributiva. Los países han estado adoptando varias estrategias para lograr la protección social universal para las personas mayores (OIT, 2018). Por lo tanto, existe una creciente presión para garantizar niveles de vida e ingresos a través de sistemas de pensiones robustos y sostenibles, que actualmente presentan grandes brechas en términos de cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera (Arenas de Mesa, 2019).

Si bien no hay una situación homogénea en términos de envejecimiento de la población, existe una creciente presión financiera-actuarial en los sistemas públicos de reparto con mecanismos de solidaridad intergeneracional, por ejemplo, en Argentina, Brasil, Cuba, Costa Rica y Uruguay. Para ello, se han propuesto medidas de reformas paramétricas con una economía política complicada para su aprobación, debido a los altos costos políticos para los gobiernos, tales como incremento de la edad de jubilación o de los años de contribución para recibir una pensión, o bien, aumentar la cotización y en última medida disminuir la cuantía de las pensiones (Mesa-Lago, 2022). Los efectos del envejecimiento también son plausibles de plantear para los sistemas de capitalización individual; el envejecimiento, entre otros factores se explica por la mayor expectativa de vida, la disminución en los retornos de los fondos de pensiones, conllevando a una reducción del promedio del nivel de las pensiones en un esquema de capitalización individual. De este modo, se torna especialmente necesario tomar medidas referidas al incremento de la tasa de cotización y/o aumentar la edad de jubilación (Barr y Diamond, 2008; Mesa-Lago, 2008). En consecuencia, no es posible de afirmar que

los esquemas de capitalización individual se encuentran exentos de los desafíos que impone el rápido crecimiento de la proporción de las personas mayores de 65 años y más como porcentaje de la población general y la reducción de la proporción entre activos y pasivos. Asimismo, este escenario de transición demográfico requiere una actuación de medidas «de forma anticipada y se proteja mediante pactos fiscales-sociales que viabilicen la implementación de políticas públicas que permitan enfrentar la potencial desprotección social, en especial la proveniente de la baja cobertura de los sistemas de pensiones» (Arenas de Mesa, 2019, p. 36, 2020).

B. Sostenibilidad financiera

Siguiendo a la introducción de este capítulo, el papel principal de las pensiones, como política social, es lograr la seguridad económica de las personas mayores, actuando como un seguro ante el aumento de la esperanza de vida y la insuficiencia de los ingresos autónomos. En esencia, las pensiones buscan aliviar la pobreza en la vejez y reducir la desigualdad, complementando así el papel de los impuestos y las ganancias a lo largo de la vida activa (Barr y Diamond, 2008). Un cambio radical en la trayectoria de una política es difícil de implementar, especialmente cuando involucra un gran programa con importantes compromisos políticos y electorales e intereses organizados que constituyen una barrera para el cambio radical (Pierson, 1996). En este sentido, los sistemas de pensiones forman parte de esta categoría, porque suelen ser la política social más grande con el electorado fuertemente involucrado en asuntos políticos y que suelen presentar la mayor participación electoral, siendo un bastión que suelen escuchar los legisladores.

Como se hizo mención en la sección anterior, el envejecimiento de la población trae como principal desafío la búsqueda de la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones para el largo plazo, como también a la relevancia fiscal que tiene dicha política social. Siguiendo a Arenas de Mesa (2019), la sostenibilidad dice relación con tres dimensiones: cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera, siendo esta última la que gatilla la mayor parte de las reformas previsionales y en la que se detallará con mayor profundidad en esta sección.

La sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones pasa a estar vinculada estrechamente a la política fiscal debido a la envergadura de los compromisos y al horizonte temporal necesario para cerrar brechas de financiamiento y que sean gastos permanentes. Según Arenas de Mesa (2016), deben considerarse cuatro componentes de las finanzas públicas para realizar un análisis de la sostenibilidad fiscal. Dichos componentes

son: 1) ingresos públicos; 2) gasto público; 3) institucionalidad fiscal; y 4) la economía política de la política fiscal. No obstante, también es un tema de prioridades políticas, lo que dificulta la consecución de acuerdos para realizar las reformas paramétricas necesarias para garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas previsionales de la región.

De acuerdo a Figluoli y Flamini (2018), el gasto público en pensiones para 2015 era de 3,7% del PIB en la región y éste se elevaría en 2065 hasta llegar a 6,9% del PIB. Lo anterior se basa en un escenario sin reformas ni ajustes paramétricos, sino que la única variable incidente es la creciente proporción de personas mayores sobre el total de la población. Por ejemplo, para alrededor de 2045 la región va a tener niveles similares de proporción de personas mayores que para el conjunto de países de la OCDE en la actualidad, pero la región tiene brechas significativas con respecto a la OCDE en materia de PIB per cápita (diferencia de tres veces los valores actuales), un mercado laboral con alta informalidad, una carga tributaria con una estrecha base para el caso latinoamericano (33,7% del PIB en la OCDE versus el 21,7% para la región) y financiamiento de la seguridad social contributiva (9% del PIB de los países OCDE versus 4,1% del PIB para América Latina). En consecuencia, el punto de partida para la región es de brechas importantes en términos de financiamiento de la seguridad social y problemas de cobertura, lo que implica un desafío mayúsculo. Para el caso de las pensiones no contributivas, al considerar un valor constante de la prestación y solamente para poder dar una cobertura del 60% y 100% de la población de 65 años y más, se estima que el costo sería equivalente a 0,9% y 1,7% del PIB en 2030 y 2050, respectivamente. Dichos valores contrastan con el gasto que se realizaba en pensiones no contributivas a inicios de siglo 0,07% del PIB, o bien 0,27% en 2017. El crecimiento vertiginoso de la población mayor de 65 años hacia 2065 supone una «presión sobre la política fiscal para que se aumente el gasto público en sistemas no contributivos, tanto debido a la insuficiencia de las prestaciones como debido a la demanda social por sistemas de pensiones no contributivos que permitan a las personas mayores salir de la pobreza extrema y de la pobreza en la región» (Arenas de Mesa, 2019, p. 288).

En conclusión, la creciente presión por financiamiento para poder cubrir una mayor cobertura y suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones involucra un desafío de la política previsional pero también de política fiscal de los países, especialmente para poder asumir compromisos a un ritmo y velocidad que posiblemente signifiquen dificultades para los gobiernos en el corto y mediano plazo. Resulta crucial una sostenibilidad financiera que se base en tres elementos: reformas fiscales, contribuciones

bipartitas (que impliquen una reducción del déficit financiero) y reformas previsionales de tipo paramétricas o estructurales. De este modo, los sistemas de pensiones «solo podrán sostenerse a través de un nuevo pacto fiscal-social que permita alcanzar un mayor nivel de carga tributaria y de contribuciones a la seguridad social que sea compatible con el objetivo de lograr una adecuada cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones» (Arenas de Mesa, 2019, p. 301).

C. Dimensión institucional

La institucionalidad social vinculada a los sistemas de pensiones tiene, al menos, tres dimensiones, siendo principalmente las relacionadas con: i) el diseño de la política pública; ii) la regulación, supervisión y fiscalización, y por último, iii) la administración responsable de la recaudación, gestión y otorgación de prestaciones. Sin embargo, estas fronteras pueden estar desdibujadas y suelen mezclarse las funciones e instituciones responsables. En consecuencia, «parte de la modernización institucional de los sistemas de pensiones es avanzar hacia la separación de estas dimensiones y crear las fortalezas institucionales que permitan ejercerlas apropiadamente» (Arenas de Mesa, 2019, p. 299). Uthoff (2017) señala que es fundamental que un sistema de pensiones se base en los principios básicos de la seguridad social y que el desarrollo institucional logre garantizar la eficiencia y solidaridad junto con la protección del sistema de riesgos externos que afecten sus resultados.

Las tensiones institucionales en pensiones son provocadas por los desafíos gatillados por la reducción de desigualdades en la vejez (eficiencia y solidaridad) y el proceso de envejecimiento demográfico (sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo). El primer conflicto implica reconocer que sistemas contributivos basados en el mercado del trabajo son insuficientes e inestables para la región, debiendo los países articular los componentes contributivos y no contributivos, además de subsidios cruzados que beneficien a personas con bajos niveles de ahorros previsionales. Además, en la región se necesita «una institucionalidad incluyente que garantice a todas las personas las mismas oportunidades de participar en sus beneficios, en sus deberes y en las decisiones que se toman respecto de cómo orientarlo» (Uthoff, 2017, p. 182). La segunda fuente de tensiones se basa en enfrentar los riesgos que ponen en jaque su propio funcionamiento, especialmente los efectos financieros de los mismos, aspecto que se detalló en mayor profundidad en el desafío de sostenibilidad financiera desarrollado más arriba. Sin embargo, cabe destacar el riesgo de uso político o de intereses de grupos económicos, además de que el ciclo económico afecta la inserción laboral

y posible impacto en las cotizaciones, como también de restricciones presupuestarias que afecten la posibilidad de realizar expansiones verticales u horizontales de las pensiones no contributivas (Uthoff, 2017).

Vinculado con este último punto y considerando las tendencias del nuevo ciclo de reformas a los sistemas de pensiones, se va a requerir un creciente financiamiento público para la implementación de medidas de solidaridad inter e intrageneracionales de los componentes contributivos y no contributivos. Sin embargo, «las tasas de crecimiento del gasto público social sean superiores a la velocidad con que se ha modernizado la capacidad de ejecutar el gasto social en los países de la región. Invertir en institucionalidad pública, sobre todo en la de las políticas sociales de la región, será fundamental para satisfacer las crecientes demandas sociales, en particular las que se centran en la protección social» (Arenas de Mesa, 2019, p. 272).

D. Desafíos desde la economía política

¿Qué relevancia tiene la economía política de las pensiones? Según Myles y Pierson (2001), las reformas de los sistemas de pensiones, entre otros factores, deben abordar importantes problemas financieros que limitan las demandas de política. Estos desafíos no se resuelven con una sola reforma, porque el cambio de la política de pensiones está fuertemente influenciado por las limitaciones y oportunidades que se presentan en los sistemas de pensiones claramente constituidos. Sin embargo, la configuración de las arquitecturas de políticas preexistentes es crucial para interpretar las razones de las elecciones de política que el gobierno tiene que hacer durante una reforma de pensiones, con la alta presión de condiciones financieras más estrictas. Esta presión estructural se complementa con grupos organizados que concentran sus esfuerzos en los costos de la reforma al reducir el beneficio y las reglas de elegibilidad.

Para el caso de la expansión de las políticas sociales con pretensiones de redistribución, autores como Altman y Castiglioni (2020) enfatizan que las presiones electorales son más significativas para explicar la expansión de las políticas sociales que la ideología de los gobiernos. En particular, ellos argumentan que, frente a un escenario electoral altamente competitivo, los políticos a veces necesitan adoptar políticas que probablemente no respaldarían en contextos electorales menos competitivos. Apelar al votante medio a veces requiere sacrificar principios ideológicos preciados para ganar el corazón y la mente de grupos particulares y, por tanto, ampliar el grupo de votantes. Sin embargo, Holland y Schneider (2017) plantean que el argumento de la competencia electoral es válido para la expansión de la protección

social no contributiva (redistribución fácil), que será llevada a cabo por distintos gobiernos de diversa orientación política. No obstante, la expansión del seguro social (redistribución dura) requerirá mayor capacidad administrativa que transferencias monetarias y programas no contributivos y más recursos. Pero también requieren coaliciones políticas transitorias que permitan tramitar dichos proyectos de ley de reformas previsionales, con una asesoría por parte de equipos profesionales que elaboren una sólida justificación técnica de la propuesta y que cuenten con un apoyo político transversal. Los esfuerzos para profundizar la redistribución en áreas políticas desatendidas pueden enfrentar obstáculos debido a los desafíos de construir coaliciones políticas duraderas en apoyo de la reforma.

La anterior tendencia del nuevo ciclo de reformas previsionales donde existe un paulatino crecimiento en la participación del Estado en el sistema no logró ser revertida por los intentos de reformas previsionales impulsadas por dos gobiernos en la región, tales como: Brasil (Bolsonaro 2019-2023) y Chile (Piñera 2018-2022). Por un lado, existió una ampliación de pensiones no contributivas como fue el caso de Chile con la Pensión Garantizada Universal que, en el contexto de la pandemia y de baja aprobación presidencial, fue ampliamente apoyada por todos los sectores políticos de Chile meses antes de las elecciones generales, por lo que se acogen los argumentos de Altman y Castiglioni, como también de Holland y Schneider con la redistribución fácil. Sin embargo, medidas orientadas a modificaciones en los componentes contributivos en que se buscó ampliar la capitalización individual y la participación de actores privados en la administración y gestión de fondos previsionales no consiguieron el apoyo político suficiente para su aprobación.

El caso de Brasil, el ex presidente Bolsonaro intentó justificar una reforma previsional con la elevada deuda pública existente para disminuir la participación del Estado e incrementar la del sector privado en la administración de los fondos previsionales, entre otras medidas orientadas a tornar más difícil una jubilación anticipada, entre otros objetivos. Los principales resultados consistieron en el establecimiento de criterios de elegibilidad que eliminan pensiones basadas exclusivamente en el tiempo de cotización o sin cumplir una edad mínima, entre otras medidas. Además, se modificaron los métodos de cálculo de montos de pensiones al considerar el promedio de todos los salarios, mientras que el cumplimiento de la contribución mínima garantiza una pensión equivalente al 60% del promedio de los salarios durante el período de contribución (Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, 2021). Sin embargo, la introducción de un esquema de capitalización individual como fue propuesto en un inicio tuvo que ser desechado para facilitar la tramitación legislativa del proyecto de reforma previsional y se

concentraron en la adopción de medidas atingentes a la reducción del déficit fiscal del sistema.

En octubre de 2018 la administración del ex presidente Piñera introdujo una reforma previsional que, en su versión original, consistía en una contribución pagada por el empleador de 4 puntos porcentuales hacia el pilar contributivo. Lo anterior sería complementado por un nuevo pilar público que complementaría las pensiones mediante ingresos generales para ejecutar medidas de solidaridad intergeneracional. Sin embargo, la administración Piñera no tuvo el apoyo en el Congreso y la irrupción de las protestas de fines de 2019 selló la suerte de dicho proyecto que, en parte buscaba fortalecer el pilar contributivo con una ampliación de la capitalización individual y una mayor participación del sector privado en la gestión e inversión de los fondos previsionales (Carrera y Angelaki, 2022). Si bien las AFPs ya contaban con un escenario más adverso a partir del inicio de las protestas del movimiento No + AFPs a partir del 2016, éstas no disminuyeron su participación, pero carecían del capital político de incrementar su participación incluso en la tramitación legislativa de una reforma previsional liderada por el segundo gobierno de Sebastián Piñera (Bril-Mascarenhas y Maillet, 2019; Kay y Borzutzky, 2022).

En conclusión, podría existir una correspondencia ideológica entre gobiernos conservadores en el intento de fortalecer la capitalización individual en dichos países. Sin embargo, dichos intentos de incrementar la centralidad de las cuentas de capitalización individual con administración privada no han podido cristalizarse, por motivos políticos y del peso del legado de las políticas en la arquitectura resultante. No obstante, sí han existido casos de extensión de la cobertura de las pensiones no contributivas en gobiernos conservadores como el caso de Chile.

En suma, dichas experiencias se enmarcan en la economía política de las reversiones de la privatización de pensiones desarrollado por Ortiz y otros (2018). Dichos autores indican que existen tres factores gatillantes del proceso de reversión y que se originaron por parte de la arquitectura de la política. En primer lugar, están los altos costos de transición que implicaban una carga fiscal considerable para los gobiernos para el mediano y largo plazo. En segundo lugar, la crisis del 2008 que mostró la vulnerabilidad de los fondos de pensiones a los shocks económicos y los posibles efectos adversos en los montos de las pensiones debido a la alta exposición individual al riesgo financiero. En tercer lugar, los autores sugieren que los cálculos y proyecciones actuariales comenzaron a mostrar en varios casos que existiría una disminución en las futuras tasas de reemplazo si los parámetros y tasas de retorno se mantienen similares para los próximos años y las pensiones

no avanzan significativamente hacia montos generosos. En general, estos problemas crearon desafíos fiscales y expectativas insatisfechas, principalmente porque la privatización de las pensiones no estaba brindando seguridad de ingresos a la mayoría de las personas mayores. Por el contrario, los beneficios de las pensiones se deterioraron, aumentando las desigualdades de género e ingresos en la tercera edad, por lo que el sistema de cuentas individuales de capitalización se volvió impopular e insostenible (Ortiz *et al.,* 2018).

III. Comentarios finales

Hace 45 años, el profesor Carmelo Mesa-Lago ponía en el debate académico, los incipientes problemas que tenían los sistemas de seguridad social en general, y los esquemas previsionales, en particular. Dichos problemas de cobertura, segmentación y suficiencia de las prestaciones, si bien han mostrado avances, especialmente a partir de la introducción de una nueva tendencia general de reformas previsionales a partir del 2008, aún existen importantes problemas por subsanar. Por ejemplo, él ya establecía las limitaciones políticas que impedirían una uniformización de los regímenes de pensiones vinculados a la arquitectura de las mismas que favorecían a determinados grupos ocupacionales. Si bien, las reformas han tendido a avanzar hacia una universalización de la cobertura y de la arquitectura del sistema, aún existen enclaves en que se manifiestan la imposibilidad y dificultad de avanzar hacia sistemas únicos de convergencia de regímenes contributivos, que consideren la inclusión plena de derecho de los trabajadores informales, o bien la exclusión de funcionarios públicos y de las Fuerzas Armadas de reformas de pensiones durante los años 1990. En consecuencia, existe una vigencia del relato iniciado por Mesa-Lago hace casi medio siglo manteniendo ese ímpetu de análisis y de formulación de propuestas de políticas que apunten hacia un sistema de pensiones que se inserte y alinee a los principios de seguridad social promovidos históricamente por la OIT mediante distintos convenios y declaraciones de principios.

En segundo lugar, hace alrededor de 30 años que el profesor Mesa-Lago establecía la probabilidad de uno de los principales problemas existentes en los sistemas de capitalización individual en América Latina, correspondiendo a la dificultad de expansión de un modelo chileno puro. En primer lugar, Mesa-Lago planteaba la dificultad política de adoptar el modelo chileno en otros países que ya estaban en un régimen democrático, además de que las condiciones de base del mercado de capitales y condiciones de seguridad social son significativamente diferentes para el resto de los países de la región, especialmente de la zona Andina, Centroamérica y el Caribe (Mesa-Lago, 1994). Además, hace alrededor de 20 años ya advertía de algunos problemas

de suficiencia en las prestaciones que podrían minar la sostenibilidad futura de un sistema de pensiones administrado por el sector privado, planteando que la exposición de los fondos de pensiones a crisis internacionales incide en el monto final de las pensiones. Por ende, las tasas de retornos no son necesariamente mayores que las del sistema público, debido a los altos costos de administración que pagan los cotizantes y a los costos de transición entre un sistema y otro que deben ser incorporados a la ecuación. Además, la evidencia existente a lo largo de los años sugiere que las tasas de reemplazo de las pensiones obtenidas mediante capitalización individual son inferiores a los criterios mínimos propuestos por la OIT en la materia y a las pensiones entregadas por sistemas públicos en el caso de países con sistemas paralelos o mixtos (Mesa-Lago, 2021).

En los últimos 15 años se han implementado distintas reformas a los sistemas de pensiones en la región, el mínimo común denominador de estas reformas previsionales fue alejarse de los esquemas de capitalización individual. Para el profesor Mesa-Lago fue el inicio de los procesos de re-reformas a los sistemas de pensiones con un mayor rol del Estado, donde la reforma chilena de 2008 generó un impacto en la región (Mesa-Lago, 2015). Este período también ha sido catalogado como el inicio de la reversión de los procesos de privatización de los sistemas de pensiones en América Latina (OIT, 2018). Para la CEPAL fue el inicio de un nuevo ciclo de reformas previsionales en la región, que buscaban avanzar hacia lo público tanto en la gestión como en el financiamiento, y desarrollar mecanismos de solidaridad contributivos y no contributivos (CEPAL, 2018). Esta nueva tendencia en las reformas de los sistemas de pensiones en la región, confirman las limitaciones de los esquemas de capitalización individual que el profesor Mesa-Lago había escrito ya en su documento de 25 años de capitalización individual (Mesa-Lago, 2004) y que también expone en uno de sus últimos libros con la evaluación de cuatro décadas de las reformas estructurales a los sistemas de pensiones en la región (Mesa-Lago, 2020).

Quienes hemos tenido la oportunidad de trabajar y aprender del profesor Carmelo Mesa-Lago, ya sea por haber sido, entre otros, sus estudiantes, investigadores/as, colegas, amigos/as sabemos que su método, precisión, dedicación y acuciosidad de sus investigaciones, clases, trabajos y exposiciones no tienen límite y son de una enorme calidad. En este sentido, al igual que el Informe Beveridge (1942), casi en la mitad del siglo XX, que presentó el famoso y pionero estudio en seguridad social en que, entre otros temas, proponía cinco principios de la seguridad social, el profesor Mesa-Lago en su obra magistral *Reassembling Social Security* (Mesa-Lago, 2008), a inicios del siglo XXI, hace un completo examen de la

aplicación de los principios de la seguridad social tanto a los esquemas de pensiones como a los sistemas de salud en América Latina.

Tener presente los principios de la seguridad social (Universalidad; Comprehensividad (integralidad); Suficiencia; Solidaridad; Igualdad y uniformidad en el trato; Sostenibilidad financiera; Unidad y responsabilidad del Estado, y Participación en la gestión) en el diseño y reformas de los sistemas de pensiones es fundamental para consolidar esquemas previsionales sostenibles. Un número importante de países en la región ya sea por factores fiscales, demográficos, sociales y políticos, iniciarán en los próximos años o están en pleno debate para reformar sus sistemas de pensiones; frente a este contexto, volver a considerar los principios de la seguridad social como un eje fundamental de las reformas previsionales, es una de las principales enseñanzas del profesor Carmelo Mesa-Lago en la enorme y magistral carrera que realizó durante toda su vida al servicio y misión de mejorar la seguridad social en la región.

Bibliografía

Altman, D. y Castiglioni, R. (2020). «Determinants of Equitable Social Policy in Latin America (1990–2013)». *Journal of Social Policy*, 49(4), 763–784. https://doi.org/10.1017/S0047279419000734.

Aranco, N. *et al.* (2022). *Aging in Latin America and the Caribbean: Social protection and quality of life of older persons*. Inter-American Development Bank. https://doi.org/10.18235/0004287.

Arenas de Mesa, A. (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____ (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____(2020). *Los sistemas de pensiones en América Latina: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19* (Nº 212; Macroeconomía del Desarrollo). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Arza, C. (2008). «Pension Reform in Latin America: Distributional Principles, Inequalities and Alternative Policy Options». *Journal of Latin American Studies*, 40(1), 1-28. JSTOR.

Banco Mundial (1994). *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington.

Barr, N. (2000). Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices (IMF Working Paper WP/00/139). International Monetary Fund.

Barr, N. A. y Diamond, P. A. (2008). *Reforming pensions: Principles and policy choices*. Oxford University Press.

Bertranou, F., Calvo, E. y Bertranou, E. (2009). *Is Latin America Retreating from Individual Retirement Accounts?* (Nº 9-14). Center for Retirement Research at Boston College.

Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services (Beveridge Report)*. His Majesty's Stationery Office.

Bril-Mascarenhas, T. y Maillet, A. (2019). How to Build and Wield Business Power: The Political Economy of Pension Regulation in Chile, 1990–2018. *Latin American Politics and Society*, 61(1), 101–125. https://doi.org/10.1017/lap.2018.61

Carrera, L. N. y Angelaki, M. (2022). The politics of pension policy responses to COVID-19: Comparative insights from Chile, Bolivia and Peru. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 1–15. https://doi.org/10.1017/ics.2022.14

CEPAL (2018). *Panorama Social de América Latina, 2017*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cruz-Martínez, G., Vargas Faulbaum, L. y Velázquez Leyer, R. (2021). Social Security and Pension Systems: The Deep Stratification of Latin American Societies. En: N. Sátyro, E. del Pino y C. Midaglia (Eds.): *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century* (pp. 163–194). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-61270-2_6

Figliuoli, L. y Flamini, V. (Eds.). (2018). *Growing pains: Is Latin America prepared for population aging?* International Monetary Fund.

Garay, C. (2016). *Social policy expansion in Latin America*. Cambridge University Press.

Holland, A. C. y Schneider, B. R. (2017). Easy and Hard Redistribution: The Political Economy of Welfare States in Latin America. *Perspectives on Politics*, 15(4), 988–1006. https://doi.org/10.1017/S1537592717002122

Kay, S. J. y Borzutzky, S. (2022). Can defined contribution pensions survive the pandemic? The Chilean case. *International Social Security Review*, *75*(1), 31–50. https://doi.org/10.1111/issr.12286

Max Planck Institute for Social Law and Social Policy (2021). *Social*

Security in Brazil: Public Pension Reform and Responses to the COVID-19 Pandemic (Social Law Report Nº 6/2021). Max Planck Institute for Social Law and Social Policy.

Mesa-Lago, C. (1978). *Social security in Latin America: Pressure groups, stratification, and inequality*. Univ. of Pittsburgh Press.

_____(1985). *El desarrollo de la Seguridad Social en América Latina* (Estudios e Informes de la CEPAL). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____(1994). *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina. Importancia y evaluación de las alternativas de privatización* (Nº 28; Serie Reformas de Política Pública). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____(1996). «Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales». *Revista de la Cepal*, *60*, 73–94.

_____(2002). Myth and Reality of Pension Reform: The Latin American Evidence. *World Development*, 30(8), 1309-1321. https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00048-7

_____(2008). *Reassembling social security: A survey of pensions and health care reforms in Latin America*. Oxford University Press.

_____(2009). Re-reform of Latin American Private Pensions Systems: Argentinian and Chilean Models and Lessons. *The Geneva Papers on Risk and Insurance - Issues and Practice*, 34(4), 602–617. https://doi.org/10.1057/gpp.2009.23

_____(2021). *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades* (1ª edición en República Dominicana). Fundación Friedrich Ebert en República Dominicana.

_____(2022). *Pensiones de capitalización individual en América Latina: Efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política* (Nº 242; Serie Políticas Sociales). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Myles, J. y Pierson, P. (2001). The Comparative Political Economy of Pension Reform. En: P. Pierson (Ed.): *The New Politics of the Welfare State* (1ª ed., pp. 305-333). Oxford University PressOxford. https://doi.org/10.1093/0198297564.003.0011

OIT (2011). *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa: Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa, 2011: informe VI*. OIT.

OIT (2017). *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

OIT (2018). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Oficina Internacional del Trabajo.

Orszag, P. y Stiglitz, J. (2001). «Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems». En: R. Holzmann & J. Stiglitz (Eds.): *New Ideas About Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century* (pp. 17-56). World Bank Group.

Ortiz, I. *et al.* (2018). *Reversing pension privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. International Labour Organization.

Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. World Politics, 48(2), 143-179. https://doi.org/10.1353/wp.1996.0004

Uthoff, A. (2017). «Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina». En: R. Martínez (Ed.): *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe* (pp. 167.218). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Vargas Faulbaum, L. (2021). The elderly and social protection. En: E. Schüring & M. Loewe, *Handbook on Social Protection Systems* (pp. 378-388). Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781839109119.00051

Hacia una pension universal de vejez en Venezuela

*María Eugenia Fernández S.**

Sumario

Introducción. 1. La Protección Universal y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. 2. La Pensión Universal de Vejez. 2.1. Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), Argentina. 2.2. Renta Universal de Vejez o Renta Dignidad, Bolivia. 3. Protección a la Vejez en Venezuela. 3.1. Ley del Seguro Social. 3.2. Ley de Servicios Sociales. 3.3 Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Gran Misión En Amor Mayor Venezuela. 3.4. Ley Orgánica para la Atención y Desarrollo Integral de las personas Adultas Mayores. 4. La Pensión Universal de Vejez en Venezuela. 5. Conclusiones. Bibliografía.

* Licenciada en Ciencias Políticas. Abogada. Profesora de Derecho de la Seguridad Social, adscrita al Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines (CIELDA) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

Introducción

La superación de la pobreza es una necesidad universal y constituye uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que en 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas se planteó para el 2030.

Este objetivo se relaciona directamente con la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (Nº 202) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de acuerdo con la cual, los Estados deben garantizar la seguridad básica de los ingresos mediante diversas formas de transferencias sociales y el acceso universal a servicios sociales esenciales en los ámbitos de salud, agua, saneamiento, educación, seguridad alimentaria, vivienda y otras áreas definidas de acuerdo a las prioridades nacionales (Humeres, 2013).

En efecto, para asegurar que a lo largo de la vida todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso, los pisos de protección social nacionales deberían comprender por lo menos cuatro garantías de seguridad social, una de las cuales es la seguridad básica del ingreso para las personas de edad (OIT, 2022).

Además, como es bien sabido, la protección social o seguridad social, es un derecho humano definido como un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida (OIT, 2019).

En este sentido, las pensiones de los adultos mayores (contributivas y no contributivas) son la forma de protección social más extendida en el mundo, y el elemento fundamental de la meta 1.3 de los ODS, y aunque en las últimas décadas se ha observado el aumento en la cobertura de la población a través de las mismas, incluso en países subdesarrollados y de bajos ingresos, la cuantía de estas prestaciones suele ser muy reducida y no es suficiente para que este sector salga de la pobreza.

En Venezuela, la protección a la vejez descansa fundamentalmente en el seguro social, que desde 1971 viene otorgando pensiones de vejez a los trabajadores subordinados que tienen acreditadas como mínimo setecientas cincuenta (750) cotizaciones, y han alcanzado la edad de cincuenta y cinco (55) años las mujeres y sesenta (60) los hombres.

Paralelamente al seguro social, existen múltiples regímenes de jubilaciones y pensiones sobre todo en el sector público, que otorgan pensiones de jubilación, compatibles con la pensión de vejez del seguro social, a quienes han alcanzado

por lo menos veinticinco (25) años de servicios. Las condiciones de acceso y el monto de los beneficios varían en cada uno de estos regímenes, aunque buena parte de la administración pública se rige por el Decreto con Rango, Valor y Fuerza Ley sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores y Trabajadoras de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal de 2014, y en su mayoría perciben jubilaciones iguales a salario mínimo.

De ahí, que la situación de los adultos mayores sea particularmente compleja, porque además de las limitaciones del seguro social, en cuanto a cobertura poblacional y los exiguos montos de las pensiones, que, a pesar de estar homologadas a salario mínimo, a comienzos del año 2022, no superaban los 2 US$, se suma la emergencia humanitaria compleja por la que viene atravesando el país desde hace casi un lustro, más los efectos devastadores de la pandemia causada por el COVID-19.

Aunado a esto, desde el año 1997 se inició una reforma estructural del sistema de seguridad social que aún no ha concluido y está muy lejos de concretarse; y en el camino, se han creado un conjunto de programas sociales, denominados misiones que de una u otra forma han venido a encargarse de las tareas que corresponden a la seguridad social.

Precisamente, en el marco del proceso de reforma del sistema de seguridad social, en 2002 con la promulgación de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, se creó el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, dirigido como su nombre lo indica, a proporcionar prestaciones asistenciales no sólo a quienes hubieran alcanzado la vejez sin una pensión del seguro social o jubilación y en general, sin recursos económicos, sino también a personas con discapacidad, sin hogar, amas de casa y familias en situación de desprotección económica, entre otros estados de necesidad. Este régimen es regulado por la Ley de Servicios Sociales, vigente desde 2005, pero sin ninguna efectividad.

En consecuencia, la población adulta mayor que no había cotizado al seguro social por no haber trabajado de forma subordinada o por haber laborado en la informalidad carecía de protección, contando únicamente con prestaciones asistenciales otorgadas por diferentes instituciones a nivel nacional, estatal y local, con montos y alcance muy bajos.

Ante estas deficiencias en lo que a cobertura se refiere, pero especialmente dada la proximidad de las elecciones presidenciales de 2012, en diciembre de 2011 el gobierno nacional lanzó la Gran Misión En Amor Mayor Venezuela, a través de la cual se otorga una pensión igual al salario mínimo a las mujeres de cincuenta y cinco (55) y hombres de sesenta (60) o más años

de edad, que no cumplen con el número de cotizaciones exigidas por el seguro social para obtener la pensión de vejez o incluso, aquellos que nunca cotizaron.

Gracias a esta misión, en conjunto con el seguro social se está atendiendo según cifras manejadas por el Ejecutivo Nacional a 5 millones de personas (PROVEA, 2021), equivalentes a casi el 100 por ciento de la población adulta mayor en Venezuela. No obstante, las prestaciones son sumamente bajas, existe poca transparencia en el manejo de los recursos y no parece haber sostenibilidad a largo plazo.

A continuación, se describen los instrumentos legales existentes en Venezuela para proteger a los adultos mayores, la evolución de las pensiones de vejez en el país, comparándolas con las que se otorgan en otros países de la región, para demostrar que las prestaciones no sólo están muy por debajo de las que se pagan en Latinoamérica, sino que, además, son absolutamente insuficientes para cubrir las necesidades básicas de sus beneficiarios.

1. La protección universal y los objetivos de desarrollo sostenible

En 2015, los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas aprobaron los llamados ODS, que «constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo». Estos objetivos, diecisiete en total, forman parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la cual se establece un plan para alcanzarlos en 15 años (ONU, 2015).

El objetivo 1 es «Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo» y para ello, entre sus metas se encuentra la 1.3 «Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y más vulnerables».

Este objetivo se relaciona directamente con la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (Nº 202), pues una de las acciones dirigidas a reducir la pobreza es la implementación de prestaciones para los sectores más vulnerables, entre ellos los adultos mayores.

Los ODS instan a la protección social universal. En particular, los gobiernos son responsables de garantizar, como parte de sus sistemas de protección social, al menos un nivel mínimo de seguridad social –un piso de protección social– a todas las personas (OIT, 2017).

En 2019, dado que no se había avanzado con la suficiente rapidez en el

logro de los ODS, los líderes mundiales plantearon la necesidad de un decenio de acción y resultados a favor del desarrollo sostenible, prometiendo movilizar la financiación, mejorar la aplicación a nivel nacional y reforzar las instituciones para lograr los Objetivos en la fecha prevista, el año 2030.

Desafortunadamente, la llegada de la pandemia desvió la atención hacia la solución de problemas más urgentes, tanto en materia de salud, como los devastadores efectos económicos del confinamiento y la búsqueda de mecanismos para atender a quienes perdieron sus ingresos o los vieron reducirse drásticamente.

En este sentido de acuerdo al Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020 (2022, p. 3): A una tercera parte de nuestro viaje por los ODS, el mundo no está en camino de alcanzar los Objetivos globales para 2030. Antes del brote de COVID-19, el progreso había sido desigual y se necesitaba una atención más enfocada en la mayoría de las áreas. La pandemia interrumpió abruptamente la implementación de muchos de los ODS y, en algunos casos, hizo retroceder décadas de progreso.

2. La pensión universal de vejez

Uno de los desafíos que enfrenta la seguridad social en la actualidad, es el envejecimiento poblacional y la necesidad de garantizar ingresos a estas personas hasta el final de sus vidas. Las pensiones son esenciales y suelen ser la principal fuente de ingresos cuando ya no se está en condiciones de trabajar debido a la avanzada edad, pues los ahorros y el apoyo familiar cuando existen, la mayoría de las veces no son suficientes para subsistir y menos aun para proporcionar un nivel de ingresos adecuado.

De acuerdo al Informe Protección Social para las personas de edad: Principales tendencias de las políticas y estadísticas 2017-19 (OIT, 2019), los sistemas de pensiones en los países en desarrollo han alcanzado progresos significativos en la extensión de la cobertura, generalmente mediante la combinación de seguro social (con mayores beneficios) y asistencia social básica. Así entre los países en desarrollo que han logrado una cobertura universal se incluyen: Argentina, Bielorrusia, Bolivia, Botsuana, Cabo Verde, China, Georgia, Kirguistán, Lesoto, Maldivas, Mauricio, Mongolia, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Suazilandia, Timor Oriental, Trinidad y Tobago, Ucrania, Uzbekistán y Zanzíbar (Tanzania). Otros países en desarrollo, incluidos Azerbaiyán, Armenia, Brasil. Chile, Kazajistán, Tailandia y Uruguay, están cerca de alcanzarla.

En 2016, la OIT estimaba necesario invertir entre 0,2 y 0,8 por ciento del

PIB de los países de ingresos medios, y 1,7 por ciento del PIB de los países de bajos ingresos, para cubrir los costos de una pensión universal para todas las personas mayores, y para obtener los recursos necesarios, se han implementado diferentes medidas, algunas de ellas bastante innovadoras como la eliminación de las subvenciones a los combustibles, lo que ha ocurrido en Indonesia, la aplicación de un impuesto sobre los recursos naturales, en Bolivia y Zambia, la creación de un impuesto a las transacciones financieras, en Brasil, la reestructuración de la deuda soberana en Ecuador y la simplificación de las contribuciones de seguridad social a través del monotributo en Uruguay, entre otros (OIT, 2016b).

No obstante, la cuantía de estas prestaciones sobre todo las asistenciales, sigue siendo un problema, puesto que generalmente son muy bajas y aunque pueden tener un impacto positivo en la calidad de vida de las personas, la mayoría es insuficiente para garantizar un nivel de vida adecuado a quienes llegan a la edad de retiro. Así lo confirman datos de la OIT (2019, p. 1), según los cuales «si bien en el mundo, 68 por ciento de las personas mayores reciben una pensión, los niveles siguen siendo inadecuados».

A continuación, se describen las pensiones de vejez no contributivas otorgadas en dos países de la región, Argentina y Bolivia, en los que, de acuerdo a la OIT, ya se ha logrado la universalidad, y que servirán de punto de comparación con las pensiones que actualmente se pagan en Venezuela.

2.1. Pensión universal para el adulto mayor (Puam), Argentina

Es otorgada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a las personas mayores de 65 años o más que no cuentan con ninguna jubilación o pensión, conforme a la Ley Nº 27.260 (Título III) de 2016.

Los adultos mayores deben ser ciudadanos argentinos por nacimiento, por opción o naturalizados, y en este último caso con una residencia legal mínima en el país de diez (10) años anteriores a la fecha de solicitud de la prestación, o ser ciudadanos extranjeros, con residencia legal mínima acreditada en el país de veinte (20) años, de los cuales diez (10) deben ser inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de la pensión. No deben ser beneficiarios de jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no contributivo; no deben estar percibiendo la prestación por desempleo prevista en la Ley 24.013; y es necesario, mantener la residencia en el país (artículo 13 Ley 27.260).

Además, los receptores de la PUAM no pueden trabajar en relación de

dependencia ni por su cuenta, a menos que estén adheridos al Monotributo Social[1].

Estas pensiones se otorgan a nivel nacional y los receptores de las pensiones no contributivas por vejez que otorga el Ministerio de Desarrollo Social, pueden optar por ellas, es decir, escoger la pensión universal y dejar de cobrar la otra, siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos previstos en el artículo 13 de la Ley 27.260.

Se trata de una prestación sujeta a análisis de recursos, por lo que la ANSES realiza evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales sobre la base de criterios objetivos fijados por la reglamentación del programa, para garantizar el acceso a las personas que presenten mayor vulnerabilidad.

La pensión consiste en el pago de una prestación mensual equivalente al 80% del haber mínimo garantizado a que se refiere el artículo 125[2] de la ley 24.241 y se actualizará conforme a lo establecido en el artículo 32 de la misma ley (artículo 14 Ley 27.260). No obstante, de acuerdo con la ANSES (2022), el monto es equivalente al ochenta por ciento (80%) de una jubilación mínima y se actualiza en forma trimestral por la Ley de Movilidad[3].

La prestación es personalísima, vitalicia y no genera derecho a pensión de sobrevivientes, no puede ser enajenada, ni afectada a terceros por derecho alguno y es inembargable, salvo en el caso de las cuotas de alimentos, y hasta el veinte por ciento (20%) del haber mensual de la prestación (artículo 15 Ley 27.260).

Quienes gozan de la PUAM, también tienen derecho a cobertura médica y asignaciones familiares por cónyuge, por hijo, por hijo con discapacidad y por ayuda anual escolar (ANSES, 2022).

---

[1] El Monotributo Social es un régimen tributario, que promueve la inserción de emprendedoras y emprendedores en situación de vulnerabilidad, que realizan una única actividad económica por cuenta propia y se encuentran fuera del mercado formal laboral o trabajando en relación de dependencia con ingresos brutos inferiores al haber previsional mínimo (Ministerio de Desarrollo Social, 2022).

[2] El Estado nacional garantiza a los beneficiaros de la Prestación Básica Universal (PBU) que acrediten treinta (30) años o más de servicios con aportes efectivos, el pago de un suplemento dinerario hasta alcanzar un haber previsional equivalente al ochenta y dos por ciento (82%) del valor del Salario Mínimo Vital y Móvil, instituido por el artículo 116 de la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias vigentes en cada período.

[3] Actualmente, el monto de la pensión es de 34.652, Pesos argentinos, equivalentes a 252,92 US$ y a partir de septiembre de 2022 se incrementará en 15,53%.

2.2. Renta universal de vejez o renta dignidad, Bolivia

Se trata de un programa establecido en 2007 mediante el Reglamento de la Ley Nº 3791 que sustituyó al programa de renta social anterior, conocido como Bonosol y comenzó a operar a partir de 2008 (OIT, 2016a).

De acuerdo con el artículo 11 del Reglamento, la Renta Dignidad es un beneficio a favor de todos los bolivianos que consiste en pagos vitalicios, no heredables para los beneficiarios titulares que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 12 del citado Reglamento, a saber: 1. Ser residente en el territorio nacional; 2. No percibir ninguna renta o pensión en calidad de Titular o Derechohabiente del sistema de seguridad social de largo plazo, ni percibir ingreso en calidad de personaje notable[4]; 3. No percibir remuneración contemplada en el presupuesto General de la Nación; 4. No tener Resolución Administrativa de suspensión del derecho a cobro del Bolivida o Bonosol; 5. Tener sesenta (60) o más años cumplidos a la fecha de cobro de la Renta Dignidad; 6. Estar registrado en la base de datos de Beneficiarios de la Renta Dignidad (BDRD).

También tienen derecho a recibir el setenta y cinco por ciento (75%) del pago, los bolivianos que cumplan los requisitos señalados anteriormente y perciban renta o pensión en calidad de Titular o Derechohabiente del sistema de seguridad social de largo plazo o perciban ingresos en calidad de personaje notable (artículo 12, parágrafo II). Actualmente, el monto es de 300 y 350 bolivianos[5] para jubilados (quienes reciben una renta del Sistema de Reparto o una pensión del Seguro Social Obligatorio de largo plazo) y no jubilados respectivamente, y aunque desde su creación se viene aumentando cada tres años, durante 2022 no ha sido aumentado, entre otras razones debido a la pandemia y a la falta de liquidez del gobierno. En 2021, la Renta Dignidad benefició a más 1,1 millones de ancianos, por un monto superior a los 4.834 millones de bolivianos (ANAMBO, 2022). El programa es administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, con la cooperación de las Fuerzas Armadas y del Sistema bancario para su entrega.

3. Protección a la vejez en Venezuela

En este apartado se describen brevemente, los instrumentos legales que regulan la protección a los adultos mayores en Venezuela, comenzando con

---

[4] Estos beneficiarios recibirán el 100% del pago (artículo 12 Reglamento de la Ley 3791).

[5] Equivalentes a 43,41 US$ y 50,65 US$, aproximadamente a la tasa de cambio de 6,91 bolivianos por US$.

la Ley del Seguro Social; en segundo lugar, se menciona la Ley de Servicios Sociales, que aunque vigente desde 2005, prácticamente no se aplica, siguiendo con el Decreto que crea la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela, y finalmente, la Ley Orgánica para la Atención y Desarrollo Integral de las Personas Adultas Mayores, promulgada en 2021.

3.1. Ley del Seguro Social

La primera Ley del Seguro Social (LSS) se aprobó en 1940, en el marco de la Constitución Nacional de 1936, con la que Venezuela entra al siglo XX y en la que se consagraron ciertos derechos como la libertad de trabajo y la libertad de asociación. No obstante, en esta primera ley del seguro social, mediante la cual se crea el Instituto Central de los Seguros Sociales, actualmente, Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), no se incluyeron las pensiones de vejez, pues se priorizó la atención de los sectores jóvenes de la población, de ahí que se proporcionara asistencia médica en caso de enfermedad, maternidad y accidentes e indemnizaciones diarias por incapacidad temporal producto de las mismas contingencias. Para la década de los 50 de acuerdo con Convite (2020, p. 14), los grupos de más edad representaban entre el 2 y el 3% de la población y, (…) desde la visión del Estado social «limitado» (o «subsidiario») que privó en Venezuela hasta 1957 –con la parcial y pasajera excepción de la Constitución democrática de 1947– la atención de los riesgos socioeconómicos que podían afectar a la población adulta mayor tendía a atribuirse, de manera básica y relativamente explícita, al individuo y a su familia.

No fue sino hasta 1966, cuando se promulga la nueva Ley del Seguro Social (todavía vigente, aunque con modificaciones), en el marco de la Constitución de 1961, con la que se consolida el Estado social de derecho (Convite, 2020), que se incluyeron entre las prestaciones a otorgar las pensiones de vejez, siendo pagadas las primeras de ellas, en 1971.

Conforme a la LSS tienen derecho a la pensión de vejez los hombres al alcanzar los sesenta (60) años de edad y las mujeres a los cincuenta y cinco (55) y siempre que tengan acreditadas un mínimo de setecientas cincuenta (750) cotizaciones semanales (artículo 27 LSS).

El régimen financiero previsto en la LSS es de beneficio definido y en consecuencia solidario, los trabajadores activos contribuyen a pagar las pensiones de la población en edad de retiro y éstas deben calcularse teniendo en cuenta el salario de referencia del trabajador, es decir, el salario promedio de cotización de los últimos cinco (5) o diez (10) años anteriores a la solicitud (artículos 16 y 42 LSS).

Sin embargo, y a pesar de las previsiones de la LSS, las pensiones no fueron reajustadas periódicamente y se fueron rezagando debido a la inflación y otros desequilibrios macroeconómicos que se hicieron presentes en el país, especialmente, a partir de 1983 cuando tuvo lugar una gran devaluación de la moneda nacional, el bolívar, por ello, y tras manifestaciones y presiones de un grupo de jubilados y pensionados reunidos en el Comité de Derechos Humanos para la Defensa de los Jubilados y Pensionados, desde 1995, las pensiones se encuentran homologadas a salario mínimo gracias a la Ley de Homologación de las Pensiones del Seguro Social y de las Jubilaciones y Pensiones de la Administración Pública al Salario Mínimo Nacional (Pensión Mínima Vital)[6].

3.2. Ley de Servicios Sociales

Esta ley regula el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, integrante del Sistema de Seguridad Social previsto en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), ley marco del «nuevo»[7] sistema de seguridad social, y está dirigida a ofrecer protección a todos los venezolanos de sesenta (60) o más años de edad y a los extranjeros de igual edad, siempre que residan legalmente en el país, así como a los venezolanos y extranjeros, con residencia legal menores de sesenta (60) años de edad en estado de necesidad, no amparados por otras leyes, instituciones o programas (artículo 3 Ley de Servicios Sociales).

En cuanto a las contingencias o situaciones protegidas, los estados de necesidad que dan derecho a las prestaciones de este Régimen Prestacional, son los siguientes: desamparo familiar, social, económico o indigencia, carecer de medios de subsistencia y con ingresos inferiores al cuarenta (40) por ciento del salario mínimo urbano[8], privación de alimentos y estado de desnutrición, encontrarse en situación de calle, avanzada edad o gran discapacidad con imposibilidad de satisfacer necesidades básicas, ser jefe o jefa de familia en estado de necesidad y con personas bajo dependencia y cualquier otra

---

[6] Aunque la Ley igualó las pensiones a salario mínimo, no fue sino hasta 1999, cuando comenzaron a pagarse con este monto.

[7] Se le denomina nuevo sistema de seguridad social, para distinguirlo básicamente del seguro social.

[8] A partir del 15 de marzo de 2022, conforme al Decreto Nº 4.653, se fijó el salario mínimo mensual en la cantidad de ciento treinta bolívares (Bs. 130,00), equivalentes a treinta dólares (30,00 US$) a la tasa de cambio oficial fijada por el Banco Central de Venezuela (BCV) de 4,33 bolívares por dólar para esa fecha. No obstante, desde el 19 de agosto de 2022 se ha producido un incremento significativo en el precio del dólar que ha hecho que el salario mínimo y consecuencialmente, las pensiones se reduzcan a 16,6 US$ calculadas a la tasa oficial del BCV y a menos de 14 US$ a la tasa del mercado paralelo.

circunstancia de desamparo que implique limitaciones severas para cubrir las necesidades básicas de subsistencia (artículo 30 Ley de Servicios Sociales).

De acuerdo con la Ley de Servicios Sociales, este Régimen debe proporcionar asignaciones económicas de largo, mediano y corto plazo según sean otorgadas por más de 24 meses, durante un lapso de entre 13 y 24 meses o entre 6 y 12 meses, y prestaciones asistenciales en servicios y en especie (artículo 31). No obstante, sólo llegó a suministrar prestaciones de largo plazo, concretamente pensiones para adultos mayores[9] que actualmente, son pagadas por el IVSS y algunas prestaciones en servicios y en especie, específicamente las proporcionadas en los Centros de Servicios Sociales y Aldeas de Encuentro dependientes del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS), su ente gestor.

En total, la Ley de Servicios Sociales establece veinte (20) prestaciones distintas (artículos 47 al 67), entre las que destacan: La red de hogares sustitutos y residencias diurnas; programas destinados a promover una cultura de la salud; programas de educación, cultura y deporte; atención médica especializada; programas alimentarios; programas de atención domiciliaria; programas destinados al uso adecuado del tiempo libre, la recreación y el turismo social; servicio funerario; tarifas preferenciales para programas culturales y recreativos; descuentos en el transporte; asientos preferenciales; programas de vivienda y hábitat dignos; incentivos para la incorporación al proceso productivo de las personas protegidas por este Régimen Prestacional; prestaciones asistenciales para los pueblos indígenas, lo que unido a las prestaciones económicas supondría una protección bastante completa.

Sin embargo, la mayoría de estas prestaciones no se están otorgando en la actualidad, entre otras razones debido a que la propia Ley de Servicios Sociales dispone en su artículo 46 que todo lo concerniente a su instrumentación será desarrollado en su Reglamento, el cual no ha sido dictado y, además, porque buena parte de ellas han sido trasladadas a las Misiones Sociales. Actualmente, el INASS sólo ofrece atención residencial a adultos mayores en los Centros de Servicios Sociales, donde deben ser provistos de todo lo necesario para vivir: alimentación, vestido, medicinas, recreación, asistencia personal, entre otros; y a través de las Aldeas de Encuentro Integrales, donde

---

[9] Estas asignaciones destinadas a los adultos mayores están previstas en el artículo 39 de la Ley de Servicios Sociales, equivalentes al 60% del salario mínimo, pero a partir del 1º de enero de 2012, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela, sus 105.600 beneficiarios, pasaron a recibir una pensión equivalente al 100% del salario mínimo a través del IVSS.

se realizan jornadas de atención médica, entrega de medicamentos y actividades culturales y recreativas para adultos mayores auto válidos. Para 2018, el instituto contaba con 22 Centros de servicios ambulatorios y 33 residenciales distribuidos en el territorio nacional (Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo, 2018), no obstante, a los efectos de esta investigación, no ha sido posible precisar cuáles realmente están funcionando y qué prestaciones están proporcionando, sobre todo, tras las restricciones producto de la pandemia causada por el COVID-19.

En cuanto al financiamiento de este Régimen Prestacional, de acuerdo con la Ley de Servicios Sociales, los recursos estarán constituidos básicamente por las asignaciones presupuestarias previstas en la Ley de Presupuesto Anual, además, de aportes extraordinarios del Ejecutivo Nacional, remanentes netos de capital; las cantidades recaudadas por concepto de sanciones, multas y otras de naturaleza análoga y cualquier otro ingreso o fuente de financiamiento, pero además, los estados y municipios deberán contribuir al financiamiento de las prestaciones en servicios y en especie, asignando recursos de su presupuesto ordinario para la atención de la población que habita en cada entidad territorial (artículo 92 Ley de Servicios Sociales).

3.3. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Gran Misión en Amor Mayor Venezuela

Las Misiones Sociales surgieron en el año 2003 en medio de un clima de confrontación y polarización política tras el paro petrolero de diciembre de 2002-enero 2003 y antes del referendo revocatorio presidencial de agosto de 2004, como iniciativa del gobierno nacional a fin de atender en forma prioritaria a los sectores populares del país (que representan la gran mayoría)[10] en áreas donde existieran altos déficits de atención de la política social.

Se trata de programas sociales que, oficialmente están dirigidos a sustituir la situación de pobreza y de exclusión social por un nivel y calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la democratización de la educación, la reivindicación, la promoción y la justicia sociales.

[10] Para el segundo semestre de 2003, cuando comenzaron a implementarse las Misiones Sociales, de acuerdo con estadísticas del INE, 54,0% de los hogares se encontraba en situación de pobreza, de los cuales 25% correspondía a hogares en situación de pobreza extrema. Mientras que, en 2017, 87% de los hogares era pobre, de ellos, 61,2% se encontraba en pobreza extrema y sólo 13% de los hogares no eran pobres (El País, 2018). Datos más recientes de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2021, revelan que 94,5% de la población se encuentra en situación de pobreza y 76,6% en pobreza extrema siendo Venezuela el país más pobre y el segundo más desigual de América Latina y el Caribe (Torrealba, 2021).

La Gran Misión en Amor Mayor Venezuela, fue creada el 6 de diciembre de 2011 a través del Decreto Nº 8.694, y su objeto es «asegurar la máxima protección, inclusión, igualdad, respeto, solidaridad, bienestar y justicia social a las personas adultas mayores (…), especialmente quienes viven en hogares cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo nacional…» (artículo 1).

Los beneficiarios de esta Misión son las mujeres a partir de los cincuenta y cinco (55) años y los hombres a partir de los sesenta (60) años de edad, venezolanos o extranjeros con residencia legal en el país durante los últimos diez (10) años, priorizándose la atención a los adultos mayores que viven en hogares con ingresos inferiores al salario mínimo nacional, los que son considerados como sujetos de protección especial a los efectos de esta misión (artículo 3).

Para obtener la prestación, los sujetos elegibles deben estar incluidos en el Registro Nacional de Personas Adultas Mayores que viven en hogares con ingresos inferiores al salario mínimo nacional. El registro permitirá obtener información básica sobre la situación socioeconómica, así como sobre la vivienda, salud, acceso a los alimentos, participación social, e intereses en materia de recreación, deporte, cultura y educación, de las adultas y adultos mayores (artículo 6).

No obstante, el citado registro no ha sido creado y en la actualidad, basta que la persona haya alcanzado las edades indicadas y no reúna el requisito de cotizaciones exigido por la LSS y por supuesto, se encuentre registrado en el Sistema Patria[11], para que le sea otorgada la prestación, sin que sea necesario demostrar la carencia de recursos o en todo caso, que forma parte de un hogar con ingresos inferiores al salario mínimo.

La prestación consiste en una Pensión de vejez igual al salario mínimo nacional pagada por el IVSS, «para las personas adultas mayores en pobreza y sin capacidad contributiva», teniendo prioridad las personas de mayor edad y quienes sufren alguna discapacidad o enfermedad que les impida o dificulte valerse por sí mismas (artículo 5), aunque como se dijo, en el presente, no se tienen en cuenta estos criterios de elegibilidad sino únicamente la edad. En todo caso, se trata de un beneficio personalísimo y no da lugar a pensión de sobrevivientes.

[11] El Sistema Patria es una plataforma desarrollada por el gobierno nacional para ejecutar los mecanismos de protección social otorgando las asignaciones económicas correspondientes a las Misiones Sociales y otras ayudas directas, mediante el «Carnet de la Patria». Se trata de una base de datos de más de 20 millones de personas que se alimenta mediante el auto registro de cada usuario a través del portal web www.patria.org.ve (Últimas Noticias, 2020).

Para su funcionamiento, la Misión cuenta con el Órgano Superior de la Gran Misión En Amor Mayor Venezuela (artículo 12), que consiste en una Comisión Presidencial que fue creada mediante el Decreto 8.695 del 8 de diciembre de 2011 y que bajo las orientaciones del Presidente de la República, es la encargada del diseño, planificación, ejecución, seguimiento y control de las actividades a desarrollar en el marco de la Gran Misión En Amor Mayor Venezuela, «…a objeto de asegurar la máxima protección, inclusión, igualdad, respeto, solidaridad, bienestar y justicia social para las personas adultas mayores…» (artículo 1).

3.4. Ley Orgánica para la Atención y Desarrollo Integral de las personas Adultas Mayores

Promulgada el 13 de septiembre de 2021, es el instrumento legal más recientemente dictado en materia de protección al adulto mayor en Venezuela. De acuerdo a su artículo 1, tiene por objeto, «(…) garantizar el respeto a la dignidad humana de las personas adultas mayores y el pleno ejercicio de sus derechos y garantías, el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, reconociendo su autonomía y libre desenvolvimiento de la personalidad, a través de la atención integral que deben brindarle el Estado, las familias y la sociedad para asegurar su buen vivir, bienestar, calidad de vida, seguridad y envejecimiento saludable, activo, digno y feliz».

Entre sus finalidades se encuentra «3. Garantizar la atención integral especializada que el Estado, las familias y la sociedad deben brindar a las personas adultas mayores para contribuir al cumplimiento de sus derechos y garantías, buen vivir, calidad de vida, seguridad y envejecimiento saludable, activo, digno y feliz» (artículo 2); y además, establece expresamente la obligación del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar a las personas mayores el ejercicio y disfrute de sus derechos y garantías, su desarrollo integral, buen vivir, seguridad, etc., (artículo 7).

Entre los derechos de los adultos mayores, la ley destaca los siguientes: el derecho a la autonomía e independencia, integración e inclusión, participación, derecho a desempeñar una labor remunerada sin que la edad sea un impedimento, derechos económicos, derecho a la salud que incluye la atención domiciliaria, derecho a la alimentación sana y segura, derecho a la vivienda, derechos educativos, culturales y recreativos y al envejecimiento digno y activo (artículos 12 al 25).

La ley también crea regímenes especiales para adultos mayores, donde se incluyen las personas adultas mayores de pueblos indígenas; las que se encuentran privadas de libertad o aquellas que habiendo cumplido su pena

se encuentren en situación de pobreza, exclusión social, discapacidad o que no obtengan resguardo en el seno familiar; milicianos y militares[12]; adultos mayores que requieren protección especial (no poseen familiares hasta tercer grado de consanguinidad o afinidad hasta segundo grado, a quien acudir para su atención y cuidado y no tengan lugar fijo de residencia) y adultos mayores que viven solos (quienes no poseen familiares hasta tercer grado de consanguinidad o afinidad hasta segundo grado, a quien acudir para su atención y cuidado y tienen lugar fijo de residencia), la atención de estos dos últimos grupos será responsabilidad del INASS; y finalmente, los adultos mayores que son víctimas en situaciones de catástrofes y calamidades públicas (artículos 33 al 40).

Sin embargo, no hay referencia alguna a las prestaciones que podrían corresponder a estas personas para garantizar los derechos arriba mencionados, tampoco se indican fuentes de financiamiento e instituciones gestoras, salvo la referencia al INASS en los artículos 38 y 39 relativos a los adultos mayores que requieren protección especial y a los que viven solos. Por lo demás, la ley se limita a indicar la obligación del Estado de asegurar una asignación especial en el presupuesto de los recursos públicos para las áreas relacionadas con los derechos y garantías de las personas adultas mayores (artículo 11, numeral 2) y formular políticas, planes y programas para la promoción del envejecimiento activo (artículo 27).

4. La pensión universal de vejez en Venezuela

La posibilidad de otorgar pensiones de vejez no contributivas en Venezuela, podría decirse que comenzó a considerarse en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente que redactó la Constitución de 1999, pues a diferencia de lo que ocurría en otros países latinoamericanos, que ya tenían cierta experiencia en esta materia, en el país, el otorgamiento de estas prestaciones para quienes no habían cotizado al seguro social, era sumamente limitado, restringiéndose principalmente a las ayudas económicas del Instituto Nacional de Geriatría y Gerontología (INAGER), actualmente INASS, de poca cobertura y de muy exiguo monto (Convite, 2020).

En todo caso, a pesar de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Nacional, en el que se consagra el derecho a la seguridad social como derecho

[12] Los Militares disponen de su propio Sistema de Seguridad Social regulado mediante el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad Social de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana –Ley Negro Primero–, del 29-12-2015, que sustituyó a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Nacionales de 1977, y se aplica al personal militar profesional en situación de actividad, en reserva activa; Cadetes, Alumnos de Institutos Militares, Tropa Alistada, Reserva y Milicia Bolivariana movilizada, así como a los familiares inmediatos calificados y sobrevivientes del militar profesional con goce de pensión (artículo 3).

humano y servicio público de carácter no lucrativo tanto para personas con capacidad contributiva como sin ella, y de lo establecido en el artículo 80 ejusdem, según el cual «El Estado garantizará a los ancianos y ancianas el pleno ejercicio de sus derechos y garantías (…) Las pensiones y jubilaciones otorgadas no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano…»; el otorgamiento de una pensión universal a la población adulta mayor en Venezuela se ha venido consolidando, no a través del sistema de seguridad social sino de un programa social, la Gran Misión En Amor Mayor Venezuela, a la que antes se hizo referencia, a partir del año 2012, que ha hecho posible el incremento progresivo del número de beneficiarios de la pensión de vejez, atendiendo básicamente al criterio de la edad, sin importar realmente la situación socio económica de la persona y si cotizó o no al seguro social.

Siguiendo a Convite (2020), desde una perspectiva histórica, es posible distinguir dos grandes etapas en el proceso de expansión de la cobertura de las pensiones de vejez en Venezuela: 1. Formación y ampliación inicial del sistema de pensiones de vejez, que abarca desde 1971 cuando el IVSS comenzó a pagar pensiones de vejez, hasta 1998, momento en el que finalizan, cuatro décadas de gobiernos democráticos y de alternabilidad de dos partidos políticos en el poder, conocido como cuarta república. 2. Masificación de las pensiones de vejez: Esta etapa se inició en 1999 con la llegada al poder de Hugo Chávez y de acuerdo con la citada asociación, puede dividirse en cuatro períodos o momentos, desde la perspectiva de la ampliación de la cobertura, a saber: I. Expansión significativa de las pensiones, básicamente contributivas (1999-2009); II. Primera masificación «intensiva» de las pensiones no contributivas (2010-2012); III. Crecimiento relativamente moderado que combina pensiones contributivas y no contributivas (2013-2016); y IV. Segunda masificación «intensiva», centrada en pensiones no contributivas (2017-2020). A los efectos de este trabajo consideramos sólo dos momentos dentro de esta segunda etapa: el primero el de la expansión de las pensiones contributivas (1999-2010); y el segundo, de la expansión de las pensiones no contributivas (2012 hasta el presente).

Expansión de las pensiones contributivas de vejez (1999-2010): Este sub-período se inicia en 1999 con el cambio de gobierno y se va a caracterizar por la implementación de una serie de medidas dirigidas a aumentar el número de beneficiarios de la pensión de vejez otorgada por el IVSS. Así, mediante diferentes decretos fueron creados varios programas excepcionales y temporales (que de acuerdo al propio gobierno se encontraban fuera del régimen normativo que regula la seguridad social) dirigidos específicamente a proporcionar una prestación económica a este sector de la población, a saber:

1. Decreto Nº 4.269 del 10 de febrero de 2006, a través del cual se creó un programa excepcional y temporal para garantizar el disfrute de las pensiones de vejez otorgadas por el IVSS, con vigencia de un año. Este programa permitía a los asegurados que hubieran cumplido la edad establecida en la LSS y tuvieran acreditadas ante el IVSS por lo menos setecientas (700) cotizaciones para la fecha de vigencia del Decreto, recibir la pensión, pues el Estado asumía el número de cotizaciones restantes para cumplir el requisito de setecientas cincuenta (750) cotizaciones (artículo 3), y si se trataba de personas que hubieran cumplido los requisitos de edad y tuvieran acreditadas menos de setecientas (700) cotizaciones, podían manifestar su voluntad de completar las setecientas cincuenta (750) cotizaciones, dentro de los doce (12) meses de vigencia del Decreto, y disfrutar del beneficio (artículo 4).

Gracias al Decreto Nº 4.269, entre febrero de 2006 y febrero de 2007, obtuvieron la pensión 103.039 asegurados. Sin embargo, es necesario destacar que del total de beneficiarios, no todos eran asegurados, es decir, a este programa se acogieron personas que nunca cotizaron al seguro social, bien porque estaban amparados por otros regímenes previsionales, como es el caso del personal docente y administrativo de las universidades nacionales (públicas) que disponen de un régimen de jubilaciones y pensiones propio, o porque nunca habían laborado de manera subordinada; sin embargo, y a pesar de lo dispuesto en el Decreto y de su propósito, como era el de beneficiar a aquellos trabajadores que habiendo cotizado al IVSS habían llegado a la edad de retiro sin haber recibido la pensión de vejez, se permitió a estas personas pagar la totalidad de las cotizaciones con base en el salario mínimo nacional vigente para esa fecha y recibir la pensión (Fernández, 2012).

2. Decreto Nº 5.370 del 29 de abril de 2007, mediante el cual se creó un programa excepcional y temporal para que el IVSS identificara y registrara en su nómina de asegurados a cincuenta mil (50.000) mujeres venezolanas mayores de sesenta y cinco (65) años de edad que vivieran en el territorio nacional o extranjeras con residencia ininterrumpida en el país por un lapso no menor de diez (10) años, siempre que no hubieren cumplido con el número de cotizaciones mínimas requeridas por la LSS y que se encontraren en cualquiera de los siguientes supuestos: «dedicadas a los oficios del hogar, desprovistas de atención y protección familiar, carentes de vivienda propia, presenten impedimento físico que limite su actividad cotidiana, dependencia económica de otra persona, sean sostén del hogar y con personas bajo su dependencia» (artículo 2).

Las mujeres que se encontraban en cualquiera de las situaciones antes indicadas tenían derecho a una pensión de vejez periódica equivalente a un (1) salario mínimo nacional y para ello el Estado asumió el pago de las cotizaciones

pendientes hasta completar el mínimo de setecientas cincuenta (750) (artículos 3 y 4).

Aunque el Decreto no establecía una vigencia limitada como en el caso del Decreto 4.269, en total, mediante este Programa sólo se incorporaron 12.329 amas de casa al seguro social (Pérez, 2011, citado por Fernández, 2012).

3. Decreto Nº 7.401 del 30 de abril de 2010, al igual que el Decreto 4.269, crea un programa excepcional y temporal para garantizar el disfrute de las pensiones de vejez otorgadas por el IVSS, pero su vigencia se redujo a sólo siete (7) meses, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2010.

Sin duda, se trató de una medida positiva, pues permitió que un importante número de personas que se encontraban en condiciones de pagar las cotizaciones restantes para alcanzar las setecientas cincuenta (750) mínimas, y que por diferentes motivos no obtuvieron la pensión con base en el Decreto 4.269, pudieran tramitar y obtener el beneficio; sin embargo, por tratarse de un programa temporal, muchas de las personas que podían optar a la pensión por encontrarse en la situación prevista en el Decreto, no disponían de los recursos necesarios para saldar su deuda de cotizaciones, más aun, si se tiene en cuenta que bajo la vigencia del Decreto 4.269, los interesados dispusieron de cinco (5) años (que vencieron en febrero de 2011) para pagar, mientras que conforme al Decreto 7.401, sólo tenían dos (2) años contados a partir del 1 de mayo de 2010.

4. Decreto 7.402 del 30 de abril de 2010, mediante el cual se ordenaba al IVSS otorgar la pensión de vejez a veinte mil (20.000) campesinos y campesinas, pescadores y pescadoras que hubieran cumplido sesenta (60) años de edad en el caso de los hombres y cincuenta y cinco (55) años de edad en el de las mujeres, a partir de la identificación e información suministrada por el Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. Mediante este Decreto se logró pensionar a más de 32 mil pescadores y campesinos que no se encontraban dentro de la seguridad social (Pérez, 2011, citado por Fernández, 2012).

Se considera este período de expansión o masificación de las pensiones de vejez contributivas, porque los diferentes instrumentos legales que se dictaron durante el mismo, imponían al Estado la obligación de pagar las cotizaciones pendientes, y también, establecían «facilidades» para que los interesados pudieran efectuar el pago y recibir la pensión por parte del IVSS. Además, de acuerdo a información manejada por Convite (2020, p. 24), mientras que «para 1995, apenas 11% de la población elegible percibía pensiones de vejez del IVSS, ese porcentaje creció notablemente con el proceso de masificación, pasando de una cobertura de 16% en el 2000, a 23% en el 2005, 41% en 2010 y 63% en 2015».

Expansión de las pensiones no contributivas de vejez (2012 hasta el presente): El aumento significativo de las pensiones de vejez tiene lugar con la creación de la Gran Misión En Amor Mayor Venezuela en diciembre de 2011, y como apunta Convite (2020, pp. 26-27), «(…) esta misión social va a ser la primera referencia 'masiva' de las pensiones de vejez no contributivas en el país; aunque presentó una visión poco estructurada programáticamente esta misión parecía inspirada en una lectura de la Constitución de 1999».

Se considera este período como de expansión de las pensiones no contributivas, porque de acuerdo con los Registros Administrativos del IVSS, esta misión otorgó 422.182 pensiones no contributivas en 2012, a las que se sumaron los 93.937 destinatarios del Decreto 5.316[13], con lo que «Amor Mayor contabilizaría 516.119 pensionados en el 2012 que representan 27% del total de las pensiones de vejez del IVSS» (Convite, 2020, p. 27).

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, del total de 483.250 pensiones de vejez otorgadas en 2012, apenas 61.068 de ellas (un 13% del total) fueron pensiones contributivas. En consecuencia, en «2012 (a excepción del año 2018, el año récord en asignación cuantitativa de pensiones) las pensiones no contributivas de Amor Mayor fueron 83% de las pensiones de vejez otorgadas; ellas solas (422.182) representaban casi lo mismo que el acumulado histórico activo de todas las pensiones de vejez otorgadas desde

[13] El Decreto 5.316 del 25 de abril de 2007, estableció un programa excepcional y temporal para que el Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social y el de la Participación y Protección Social (actualmente, Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo y Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales, respectivamente) a través de sus entes adscritos conjunta y coordinadamente, registraran, calificaran y certificaran a cien mil (100.000) personas venezolanas o extranjeras, mayores de setenta (70) años de edad, residenciadas en el territorio nacional y que se encontraran en alguno de los siguientes estados de necesidad: desamparo familiar, carencia de medios de subsistencia, carencia de habitación, discapacidad diagnosticada, dependencia de otra persona con escasos recursos económicos, ser jefe o jefa de familia en estado de necesidad y con personas bajo su dependencia (artículo 1).

El programa también beneficiaba a las personas mayores de sesenta (60) años con discapacidad total diagnosticada que se encontraren al momento de realizar el registro, calificación y certificación de las personas en situación de necesidad. Asimismo, los beneficios se extenderían a mayores de sesenta y cinco (65) años y a mayores de sesenta (60) años, si en el proceso de registro, calificación y certificación no se encontraren suficientes personas mayores de setenta (70) años para alcanzar la cifra de cien mil (100.000) beneficiarios del programa (artículo 1). La prestación consistía en una asignación económica equivalente al sesenta por ciento (60%) del salario mínimo urbano vigente (artículo 2) y se extinguiría cuando el estado de necesidad que la motivó fuera superado (artículo 3). Quedaban excluidas todas aquellas personas que estuvieren percibiendo cualquier ingreso, remuneración, renta, pensión, jubilación u otra asignación económica de la misma naturaleza otorgada por cualquier organismo de carácter público o privado (artículo 4) (Pérez, 2011, citado por Fernández, 2012).

1971 hasta el 2003 (…) lo que da una buena idea de su significación» (Convite, 2020, pp. 27-28). Sin embargo, en la actualidad, el número exacto de pensionados se desconoce, y tampoco es posible determinar, cuáles corresponden a pensiones regulares, es decir, contributivas otorgadas por el seguro social y cuántas a la Misión En Amor Mayor o 100% Amor Mayor como se la identifica en la página del Sistema Patria, pues no hay registros del IVSS desde el año 2015 y sólo es posible conocer estos datos mediante declaraciones de voceros del gobierno nacional, incluso del propio presidente de la República, que la mayoría de las veces son contradictorias. Así, durante la presentación de la Memoria y Cuenta en su mensaje anual a la nación de 2021, Nicolás Maduro apuntó que actualmente habría «más de 5 millones de pensionados bajo la plataforma Patria y del IVSS» (PROVEA, 2021, p. 9).

Más allá del número de beneficiarios, que como se ha indicado es difícil de precisar, dada la falta de estadísticas y la poca transparencia que caracteriza a las instituciones públicas, debe considerarse otro aspecto fundamental, como lo es el alcance y la eficacia de estas pensiones, para lo cual es necesario observar la variación del salario mínimo, con respecto al dólar durante los últimos doce meses, teniendo en cuenta que a partir del 1 de octubre de 2021, tuvo lugar una tercera reconversión económica, mediante la cual se eliminaron seis (6) ceros al bolívar.

Tabla 1. Salario Mínimo Nacional: Septiembre 2021-Agosto 2022

Mes	Salario Mínimo en Bolívares (Bs.)	Cotización del Dólar Tasa BCV*	Salario Mínimo en Dólares (US$)
Septiembre 2021	7.000.000	4.138.617,56	1,69
Octubre 2021	7,00	4,38	1,59
Noviembre 2021	7,00	4,60	1,52
Diciembre 2021	7,00	4,58	1,52
Enero 2022	7,00	4,58	1,52
Febrero 2022	7,00	4,38	1,59
Marzo 2022	130,00	4,29	30,30
Abril 2022	130,00	4,49	28,95
Mayo 2022	130,00	5,06	23,21
Junio 2022	130,00	5,51	23,59
Julio 2022	130,00	5,77	22,53
Agosto 2022	130,00	7,82	16,62

* Se consideró la tasa del BCV correspondiente al último día de cada mes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PROVEA (2021). Cronología Salario Mínimo Aplicable a las Cotizaciones del Seguro Social (2022), BCV (2021-2022).

A estas cantidades, debe sumarse la correspondiente al llamado Bono de Guerra Económica, considerado como un complemento de la pensión del IVSS (no lo recibían los beneficiarios de la Gran Misión En Amor Mayor Venezuela), el cual se pagaba en fecha diferente a la pensión, generalmente, durante los primeros diez días de cada mes y atendiendo a la edad de los pensionados, es decir, el primer día se pagaba a las personas de 100 a 85 años de edad, el segundo día, de 84 a 75 años, el tercer día de 74 a 65 y el cuarto día a los de 64 años o menos. Este bono era depositado en el monedero de cada pensionado en la plataforma patria y no en las cuentas bancarias donde el IVSS deposita las pensiones, y se pagó hasta febrero de 2022, por cuanto a partir del 15 de marzo se incrementó la cuantía de las pensiones debido al aumento del salario mínimo nacional (Finanzas Digital, 2022a).

Tabla 2. Bono de Guerra Económica

Mes	Monto en Bolívares (Bs.)	Cotización del Dólar Tasa BCV	Monto en Dólares (US$)
Septiembre 2021	4.020.000,00	4.138.617,56	0,97
Octubre 2021	7,00	4,38	1,59
Noviembre 2021	7,00	4,60	1,52
Diciembre 2021	7,00	4,58	1,52
Enero 2022	10,00	4,58	2,18
Febrero 2022	10,00	4,38	2,28

Fuente: Elaboración propia a partir de los BCV (2021-2022) y Finanzas Digital 2021-2022.

Como puede observarse, la sumatoria de ambos estipendios hasta febrero de 2022, apenas superaba en promedio los 3 US$ mensuales, además, los beneficiarios de Amor Mayor, no recibían el Bono de Guerra Económica, pues como se indicó, éste era considerado un complemento de la pensión otorgada por el IVSS. Se trata de una prestación irrisoria que además de extremadamente baja (si se la compara con las que se pagan en otros países de la región, como en los casos de Argentina y Bolivia[14], antes comentados), debe enfrentarse a la inflación que, en 2021, alcanzó 686,4%.

Dada la imposibilidad de satisfacer sus necesidades básicas con estas prestaciones, la mayoría de los adultos mayores en Venezuela, depende de las remesas que envían sus familiares que emigraron debido a la crisis económica, política y social de los últimos años, y quienes no cuentan con el apoyo familiar,

[14] En países de la región, las pensiones van desde los 230 a los 650 US$, como en Ecuador, pero esos montos, también suelen estar por debajo de la canasta alimentaria o del sueldo mínimo.

viven de la caridad, «buscan medicinas, alimentos y ropa en fundaciones, organizaciones humanitarias o iglesias. También salen a trabajar a las calles, por lo que es normal ver en las aceras a ancianos vendiendo golosinas o pidiendo dinero» (Valderrama, 2022).

A la desprotección económica se suma la inexistencia de atención en materia de salud, es decir, asistencia médica, acceso a medicinas, terapias y rehabilitación, las que en teoría están garantizadas no sólo para los pensionados sino para la población general, pero que en la realidad no existen, dado el colapso del sistema de salud venezolano.

5. Conclusiones

Lo que podría considerarse como la pensión universal de vejez en Venezuela, se trata de una prestación proporcionada por un programa social, y no por el sistema de seguridad social como tal.

No se cuenta con estadísticas del IVSS, ni de ningún otro organismo. Solo se encuentran disponibles registros del seguro social hasta el año 2015, y como lo ha señalado reiteradamente PROVEA en sus informes anuales sobre Derechos Humanos, los números suelen ser contradictorios sobre los avances de la cobertura universal en pensiones.

Además, las prestaciones son muy bajas, como ocurre en la mayoría de los casos, hasta comienzos de 2022, no alcanzaban a los 2 US$ mensuales y aunque a partir de marzo se elevaron a 30 US$ mensuales, ya a finales de agosto, no superan los 16 US$, en un país donde el costo de la canasta alimentaria para una familia de cinco personas en junio de 2022 se ubicaba en 459,84 US$ según datos del Centro de Documentación y Análisis Social de la Federación Venezolana de Maestros (CENDAS-FVM, citado por Finanzas Digital, 2022b), y la inflación se espera que cierre en 100% en el 2022. De igual forma, hay que considerar que este es el valor de las pensiones contributivas (lo que desestimula la afiliación al seguro social), y también, de la mayoría de las jubilaciones en el sector público, cuyos montos se fueron quedando rezagados, siendo equiparados al salario mínimo, que ha sido devorado por la inflación.

Aunque existen otros programas sociales implementados por el gobierno nacional, que proporcionan prestaciones en dinero que complementan las pensiones de vejez, no todos los adultos mayores las reciben, tal es el caso de Hogares de la Patria, José Gregorio Hernández, etc., además, de los llamados Bonos de la Patria, generalmente, dos por mes, que se reparten entre las personas que cuentan con el Carnet de la Patria, equivalentes en promedio a 3,5 US$, y que según datos de PROVEA (2021, p. 33), fueron

28 en total durante 2021, sumando la cantidad de 82,4 US$, de manera que cada beneficiario recibió apenas, 0,22 US$ por día.

Sin duda, en Venezuela la desprotección de las personas adultas mayores no es producto de la falta de leyes, como se ha visto, existen distintos instrumentos legales, pero este sector de la población se encuentra cada vez, en condiciones más precarias, no sólo por las bajas pensiones, la inexistencia de servicios de salud adecuados, sino también, porque la mayoría no cuenta con la presencia y el acompañamiento de sus familias, que se han desintegrado debido a la emigración masiva de venezolanos, producto de la crisis económica o emergencia humanitaria compleja.

En este sentido, y como apunta PROVEA (2021, p.18), «(…) la ausencia de planes y líneas de acción con enfoque en derechos humanos para garantizar los derechos sociales de los adultos mayores (…) ha sido la política del gobierno de facto».

La configuración de un régimen universal de pensiones de vejez, pasa necesariamente por la recomposición de los salarios en general, y por la fijación de un salario mínimo que permita cubrir, al menos, el costo de la canasta básica y a partir del mismo, fijar la cuantía para las pensiones no contributivas, que no tienen que ser necesariamente equivalentes al mismo, como ha sido la tendencia internacional.

De igual forma, es necesario que las pensiones contributivas sean calculadas conforme a lo dispuesto en la LSS, para lo cual es imprescindible el aumento de los salarios sujetos a cotización y, de entrada, el incremento de los porcentajes de cotización que pagan patronos y trabajadores; sólo así, será posible volver a conformar los fondos del seguro social, otorgar pensiones superiores al salario mínimo e ir reduciendo gradualmente la financiación de las pensiones por parte del Estado.

Bibliografía

Administración Nacional de Seguridad Social [ANSES]. (2022). Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). https://www.anses.gob.ar/pension-universal-para-el-adulto-mayor-puam#:~:text=Monto,por%20la%20Ley%20de%20Movilidad.

Asamblea Nacional Constituyente (2000). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Nº 5.453, Extraordinario. Caracas, 24 de marzo.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2005). Ley de Servicios Sociales. Gaceta Oficial Nº 38.270. Caracas, 12 de septiembre.

_____ (2021). Ley Orgánica para la Atención y Desarrollo Integral de las Personas Adultas Mayores. Gaceta Oficial Nº 6.641, Extraordinario. Caracas, 13 de septiembre.

Asociación Nacional de Adultos Mayores [ANAMBO]. (23 de junio de 2022). Anambo: Gobierno garantiza la Renta Dignidad, pero descarta aumento este año. https://www.noticiasfides.com/nacional/sociedad/anambo-gobierno-garantiza-la-renta-dignidad-pero-descarta-aumento-este-ano-416051

Congreso de la República de Venezuela (1995). Ley de Homologación de las Pensiones del Seguro Social y de las Jubilaciones y Pensiones de la Administración Pública, al Salario Mínimo Nacional (Pensión Mínima Vital). Gaceta Oficial Nº 4.920, Extraordinario. Caracas, 16 de junio.

Convite Asociación Civil (2020). Pensiones de vejez en emergencia: Venezuela 2015-2020. https://issuu.com/conviteac/docs/pensiones_vejez_emergencia_ii__1_/s/10861536

El Cronista (8 de agosto de 2022). ANSES: el aumento para jubilados en septiembre está confirmado, ¿cuánto cobro? https://www.cronista.com/economia-politica/anses-el-aumento-para-jubilados-en-septiembre-esta-confirmado-cuanto-cobro/

Fernández S., M. E. (2012). «La Protección Social frente a la vejez en Venezuela». *Revista Anuario de Derecho,* 29(29)*,* 191-222.

Finanzas Digital (2022a). Inicia la entrega del Bono «Contra la Guerra Económica» correspondiente al mes de febrero. https://finanzasdigital.com/2022/02/bono-guerra-economica-feb22/

_____ (2022b). CENDAS-FVM: Canasta Alimentaria Familiar de junio se ubicó en US$459,84.https://finanzasdigital.com/2022/07/cendas-fvm-canasta-alimentaria-familiar-de-junio-se-ubico-en-us45984/

Honorable Congreso de la Nación Argentina (1993). Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Ley 24241. Buenos Aires, 18 de octubre de 1993.

_____ (2016). Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. Ley 27260. Boletín Oficial de la República Argentina Año CXXIV, Número 33.424. Buenos Aires, de 22 de julio.http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263691/norma.htm

Humeres Noguer, H. (2013). «Los desafíos de la seguridad social en el siglo XXI». *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* 4(7),135-151.

La plataforma Patria contra el coronavirus, explicado para extranjeros (2020, Marzo 3). *Últimas Noticias*. http://ultimasnoticias.com.ve/noticias/coronavirus/la-plataforma-patria-contra-el-coronavirus-explicado-para-extranjeros/.

León, Z. (6 de abril de 2022). Ley de Adultos Mayores promueve el respeto y la dignidad del sector. https://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/ley-de-adultos-mayores-promueve-el-respeto-y-la-dignidad-del-sector

Ministerio de Desarrollo Social (2022). Adherir al monotributo social. https://www.argentina.gob.ar

Organización de las Naciones Unidas (2015). 17 Objetivos para las personas y para el planeta. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/

_____ (2022). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020. Encontrar caminos transformadores en tiempos turbulentos. https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf

Organización Internacional del Trabajo (2012). La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (Nº 202). https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222053/langes/index.htm#:~:text=202)%20aporta%20pautas%20de%20orientaci%C3%B3n,a%20todas%20las%20personas%20necesitadas

_____ (2016a). Pensiones universales para los adultos mayores. Estado Plurinacional de Bolivia. Protección Social en Acción: Construyendo Pisos de Protección Social. Notas del País, julio 2016. https://www.ilo.org/lima/~~paises/bo~~livia/WCMS_514312/lang—es/index.htm

_____ (2016b). OIT: La protección social universal ya es una realidad en muchos países en desarrollo. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_519746/lang—es/index.htm

_____ (2017). Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=54892

_____ (2018). Progresa la cobertura mundial de las pensiones, pero las prestaciones son bajas. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_645928/lang—es/index.htm.

_____ (2019). Documentos de Política de Protección Social. La protección social de los adultos mayores: Tendencias de política y estadísticas 2017-2019.

Departamento de Protección Social. https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55497

Organización Jurisprudencia del Trabajo (2022). Cronología Salario Mínimo Aplicable a las Cotizaciones del SSO (2022). https://www.ojdt.com.ve/cronologias/cronologia-salario-minimo-aplicable-las-cotizaciones-del-sso

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2011a). Decreto Nº 8.694, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Gran Misión en Amor Mayor Venezuela. Gaceta Oficial Nº 39.819. Caracas, 13 de diciembre.

_____(2011b). Decreto Nº 8.695, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley del Órgano Superior de la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela. Gaceta Oficial Nº 39.819. Caracas, 13 de diciembre.

_____(2012). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Seguro Social. Gaceta Oficial Nº 39.912. Caracas, 30 de abril.

_____(2015). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad Social de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana –Ley Negro Primero–. Gaceta Oficial Nº 6.209, Extraordinario. Caracas, 29 de diciembre.

_____(2022). Decreto 4.653 mediante el cual se aumenta el Salario Mínimo Mensual Obligatorio así como el monto de Jubilaciones y Pensiones. Gaceta Oficial Nº 6.691, Extraordinario. Caracas, 15 de marzo.

Presidencia de la República de Bolivia (2007). Reglamento de la Ley Nº 3791 de la Renta Universal de vejez (Renta Dignidad) y los Gastos Funerales. DS Nº 29400. La Paz, 29 de diciembre de 2007. http://www.lexivox.org

Prodavinci (2022). La promesa rota: el colapso de la seguridad social en Venezuela. https://www.google.com/search?q=La+promesa+rota%3A+el+colapso+de+la+seguridad+social+en+Venezuela.+prodavinci&oq=La+promesa+rota%3A+el+colapso+de+la+seguridad+social+en+Venezuela.+prodavinci&aqs=chrome..69i57.16633j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8

PROVEA (2021). Informe Anual enero-diciembre 2021. Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Derecho a la Seguridad Social. https://www.derechos.org.ve/web/wp-ontent/uploads/10SeguridadSocial-5.pdf.

Torrealba, D. (2021, Sept. 29). Estudio de Encovi revela que la pobreza en Venezuela es de 94%. https://elpitazo.net/gran-caracas/estudio-de-encovi-revela-que-la-pobreza-en-venezuela-es-de94/#:~:text=%C2%ABEn%202021%2C%2094%2C5,en%20todo%20el%20territorio%20nacional

Valderrama, S. (4 de abril de 2022). Los pensionados en Venezuela viven de la caridad de terceros. *Los Angeles Times*. https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2022-04-09/los-pensionados-en-venezuela-viven-de-la-caridad-de-terceros

La reforma de la seguridad social en Venezuela: un proceso político inconcluso

*Absalón Méndez Cegarra**

Sumario

Preliminar. Introducción. 1. Factores determinantes de la reforma de la seguridad social en América Latina: a) invisibilidad del envejecimiento de la población. b) Declinación de la intervención del Estado y del Estado de Bienestar. El auge del neoliberalismo. 2. La reforma de la seguridad social en Venezuela. 3. Momentos importantes en el proceso político de reforma de la seguridad social en Venezuela. a) Primer momento (1988-1993). b) Segundo momento (1993-1998). c) Tercer momento (1999 - hasta la actualidad). 4. Ultra actividad de un marco legal derogado. Vuelta al pasado: a) Carta Política Fundamental de la República (CRBV, 1999) y Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS, 2002) convertidas en «hojas de papel». b) A la revolución le dio miedo la revolución. 5. Conclusiones. Bibliografía.

* Licenciado en Trabajo Social. Abogado. Doctor en Ciencias Sociales y Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela. Coordinador del Área de Postgrado en Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela.

Preliminar

El Congreso Internacional de Seguridad Social, homenaje al Dr. Carmelo Mesa-Lago, es un justo y merecido reconocimiento a un hombre que ha dedicado su fructífera vida académica y profesional al estudio y análisis de la seguridad social a escala internacional. Mesa-Lago, es autor de numerosas publicaciones e informes sobre la seguridad social. Ha sido y es asesor en la materia de organismos internacionales y de una gran cantidad de gobiernos en distintos países del mundo. Mesa-Lago atesora en su haber un gran conocimiento de los distintos sistemas y regímenes de seguridad social prevalecientes, sabe de ellos a profundidad porque se ha dedicado a su estudio por entero, motivo por el que su experiencia en el campo de la seguridad social es de valor incalculable. Un libro abierto lleno de sabiduría. En dos oportunidades, tuvimos el honor de compartir labores de asesoría con el Dr. Mesa-Lago. En las dos ocasiones que fue invitado, primero, por la Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social en Venezuela (1994-1997); y, luego, por la Asamblea Nacional (2001-2002).

Los dos informes presentados, son documentos para la historia de un proceso político de reforma de la seguridad social en Venezuela, proceso político que aún no termina de fructificar.

Introducción

Venezuela es un país atípico en materia de seguridad social. Ha disfrutado desde los inicios del siglo XX de grandes ingresos, suficientes para haber creado el mejor sistema de seguridad social del mundo; y, sin embargo, luce como el país más atrasado de la región en cuanto a seguridad social se refiere.

En Venezuela conviven todas las formas de protección social que la humanidad ha creado a lo largo y ancho de su historia conocida. En la década de los años 40 del siglo XX, estableció, tímidamente, el régimen de los seguros sociales para amparar ante determinadas contingencias a la población ocupada en el sector formal de la economía. En el año 1966, mediante Ley, perfecciona el régimen de los seguros sociales, ampliando la cobertura a las contingencias de largo plazo, mediante prestaciones dinerarias. Muy tardíamente, en 1989, se desarrolla el seguro contra el desempleo o paro forzoso. Luego de este logro el seguro social se estanca en todos los sentidos, convirtiéndose en un organismo para la experimentación de todo tipo de proyectos de reestructuración hasta el momento que se plantea su eliminación por estimarlo así el tripartismo que lo venía dirigiendo: gobierno, empresarios y trabajadores.

El renacimiento del liberalismo y el imperio de las fuerzas del mercado, en oposición a la intervención del Estado en lo económico y social, creó en América Latina y el Caribe, condiciones objetivas e ideológicas que propiciaron una mirada hacia la seguridad social y promovieron su reforma, siempre orientada hacia un despeje o retiro del Estado como administrador directo de la seguridad social, a favor del mercado, supuestamente, como mejor administrador de los bienes y servicios de la seguridad social.

En Venezuela, a diferencia de otros países latinoamericanos, ha habido intentos de reforma de lo que entre nosotros entendemos y tenemos por seguridad social; pero, todos, han resultado frustrados.

La experiencia venezolana en la materia es ejemplo de lo que no debe hacerse en el campo de las políticas públicas, menos, en políticas sociales, tal es el caso de la seguridad social.

Venezuela, luce hoy a la cola de los países del mundo en cuanto a protección social de su población y, lo más preocupante, es que no aparece, como prioridad, en la agenda de los actores políticos, empresariales y sindicales, lo que nos permite afirmar, sin temeridad alguna, que, en esta nación del subcontinente americano, la seguridad social no le interesa a nadie.

Factores determinantes de la reforma de la seguridad social en América latina

La década de los años ochenta del siglo pasado, fue el escenario del inicio de un proceso de reformas de la seguridad social en América Latina, los cuales estuvieron justificados por la presencia de una serie de factores: económicos, financieros, actuariales, demográficos, administrativos, gerenciales y político-sociales que hicieron que la seguridad social se convirtiese en la causante de todos los males de las naciones latinoamericanas y del Caribe, constituyéndose en preocupación central de los organismos financieros internacionales, quienes, de inmediato, condicionaron el otorgamiento de créditos y ayudas financieras a los países miembros para solventar o paliar sus déficit financieros y de balanza de pagos, a la realización de ajustes macroeconómicos, entre otros, la reducción del gasto social que, comprendía, precisamente, la seguridad social, y, dentro de ella, lo referente a los regímenes pensionales, tema que constituyó y constituye el centro de interés de las reformas en seguridad social.

a) Invisibilidad del envejecimiento de la población

Los sistemas y regímenes de seguridad social, en su versión seguros sociales, se crearon en casi todos los países a partir de la década de los años 80 del

siglo XIX, momento en el cual el Canciller Alemán Otto V. Bismarck, instaura los seguros sociales, para garantizar protección a la clase trabajadora asalariada. Los seguros sociales se propagan por el mundo impulsados, entre otros acontecimientos, por la «Old Age Pension» y la «National Insurance Act» en Inglaterra, la Primera Guerra Mundial, la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la crisis económica de los años 30 que impulsa la intervención del Estado, la creación del Estado de Bienestar, la «Social Security Act» de los Estados Unidos de América, el Sistema de Seguridad Social de Nueva Zelanda, la Segunda Guerra Mundial, la Carta del Atlántico, el Informe de William Henry Beveridge, la Declaración de Filadelfia, la creación de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la creación de organizaciones especializadas en seguridad social como la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). Estos hechos apuntalaron la seguridad social a partir de la instauración de los seguros sociales.

Los seguros sociales incorporan como una de sus ramas las prestaciones a largo plazo, entre ellas, las dedicadas a cubrir contingencias como la ausencia de salarios e ingresos derivada del término de la relación laboral por motivo de edad, dando nacimiento a los regímenes pensionales o jubilatorios por vejez y tiempo de servicio.

Los seguros sociales fueron y son la modalidad de protección social técnicamente mejor lograda, constituyen la puerta de entrada a los modernos y avanzados sistemas y regímenes de seguridad social con vocación universal. Para el momento de su establecimiento y la fijación de los requisitos para alcanzar las prestaciones por parte de la población afiliada, especialmente prestaciones dinerarias por vejez, la esperanza de vida al nacer ligeramente superaba los 50 años de edad, motivo por el cual las edades para calificar por una pensión por vejez casi se igualaban con la esperanza de vida.

El fenómeno demográfico del envejecimiento de la población parece haber tomado por sorpresa a las instituciones de seguridad social. Sus signos más notorios se hicieron sentir a partir de la segunda década del siglo XX y, la seguridad social no captó, en su origen, el impacto del envejecimiento en sus instituciones, las que se mantuvieron rezagadas y al momento de despertar, se encontraron con las dificultades que acarrean la modificación de normas legales que pretendan alterar derechos adquiridos o derechos en formación.

Según datos de la ONU, se estima que para el año 2023, la población total del planeta alcanzará la cifra de ocho mil millones de personas y, de ellas, el grupo etario comprendido entre 55-64 años, representará el 8,84% y, el grupo etario mayor de 65 años, el 9,06%, para un total porcentual de 17,90% (indexmundi.com, 2022).

Estas cifras, de acuerdo a las proyecciones de crecimiento de la población tienden a incrementarse, convirtiéndose así, la población adulta mayor, en uno de los grupos de mayor aceleración en su crecimiento, lo que trae aparejado importantes efectos en las instituciones de seguridad social.

En América Latina las edades para que una persona pueda ser considerada vieja, a los fines de recibir prestaciones dinerarias por vejez, se establecieron, en el caso de las mujeres, a los 55 años de edad y, en el caso de los hombres, a los 60 años de edad. Estas edades se han mantenido casi inalterables en el tiempo. En fecha reciente, a propósito de las propuestas de reforma de la seguridad social, ha habido algunos cambios.

Las edades topes oscilan entre los 55 años y los 70 años de edad; pero, la esperanza de vida al nacer, en promedio, se ubica en 74 años y la tendencia al envejecimiento de la población se acelera vertiginosamente, razón por la que afirmamos que, en América Latina, el envejecimiento de la población fue y sigue siendo invisibilizado, particularmente en países como Venezuela, por mucho tiempo considerado país joven.

Venezuela, según el censo de población del año 2011, último censo realizado, tiene una edad promedio de 27 años y, está considerado, en la actualidad, como un país medio en transición demográfica, con gran pérdida del bono demográfico, consecuencia de varios factores, uno de ellos; el fenómeno migratorio. El grupo de personas entre 55 y 64 años, en Venezuela, representa el 8,11% del total poblacional y, las personas de 65 y más años, el 7,38%. El número de mujeres en las edades citadas, supera al número de hombres. En Venezuela, la mujer adquiere el derecho a pensión por vejez, otorgada por el seguro social a los 55 años de edad y el hombre a los 60 años de edad, por lo que resulta fácil que una mujer o un hombre permanezcan más tiempo en la pasividad que en la actividad laboral remunerada, es decir, percibiendo una pensión en sustitución de un salario, lo que genera los desequilibrios económicos, financieros y actuariales de los regímenes de pensiones que presionan a reformas, la mayoría de las veces, gravosas para la población nacional.

b) Declinación de la intervención del Estado y del Estado de Bienestar. El auge del neoliberalismo

El sistema capitalista de comienzos del siglo XX ante el surgimiento del

modo de producción socialista y para superar la crisis causada por la Primera Guerra Mundial y la depresión económica de los años 30, decidió intervenir directamente en el sistema económico, mediante la aplicación de políticas económicas, monetarias y sociales orientadas a fomentar el empleo y la calidad de vida de la población. Nace lo que se conoce como el Estado de Bienestar, también, Estado Benefactor o Estado Prestacional, cuna de la moderna seguridad social. Esta modalidad que adopta el capitalismo va a generar en la población cubierta o amparada, niveles de bienestar que elevan y mejoran las condiciones de vida, aun cuando se mantienen grandes sectores de población desprotegidos, por lo general, los de mayor privación económica. Su materialización se da por la creación de los sistemas y regímenes de seguridad social, con lo cual ésta, la seguridad social, se convierte en un poderoso factor de desarrollo, de estabilización política y social, de minimización del conflicto social y, en algunos casos, de reducción de la pobreza.

El auge del intervencionismo estatal y del Estado de Bienestar comienza a declinar hacia inicios de la década de los años 80 del siglo pasado y su lugar es ocupado por las fuerzas del mercado, animadas por el renacer del liberalismo como nueva orientación de la direccionalidad de la economía.

Al estatismo se le acusa de ser causante de todos los males de la economía y al gasto social del desempleo, de los bajos salarios, de la inflexibilidad de las relaciones laborales típicas, de la improductividad del trabajo, del freno a la expansión del capital, entre otros cuestionamientos, todo lo cual motiva la necesidad de las reformas de la seguridad social, lo que da lugar a la disminución del gasto público social y junto con la reducción del gasto social, al nacimiento de un mercado privado de las pensiones, de la salud y de los riesgos laborales. Queda, así, servida la mesa de la reforma de la seguridad social muy a tono con el pensamiento neoliberal en auge.

América Latina se convirtió en el epicentro de las reformas de la seguridad social. Después de Chile, en los años 80, uno a uno de los demás países latinoamericanos inició procesos de reforma de sus sistemas de seguridad social.

El doctor Carmelo Mesa-Lago, en su abundante bibliografía, ha hecho contribuciones importantes en la historiografía de la seguridad social latinoamericana y en el análisis de los procesos de reformas de la seguridad social, procesos en los cuales ha estado involucrado como asesor e investigador incansable.

Mesa-Lago clasifica a los países latinoamericanos y caribeños en cuanto al origen de los seguros sociales, en países pioneros, intermedios y tardíos. Y, los procesos de reformas en paramétricos y no paramétricos, estructurales,

no estructurales y mixtos, valga decir, en privatizadores, medianamente privatizadores y estatificadores o publicistas, pues, el centro de la reforma de la seguridad social o de algunos de sus regímenes prestacionales más importantes –pensiones, atención médica y riegos laborales– ha estado en su alejamiento o cercanía del Estado como administrador directo de la seguridad social (Mesa-Lago, 1991).

La reforma de la seguridad social en América Latina se ha llevado y lleva a cabo, en conocimiento de factores objetivos que la determinan, bajo un juego de intereses profundamente ideologizado.

La ideologización del proceso de reforma, con actores políticos, económicos, laborales, sociales y culturales que la aúpan o rechazan, no ha permitido que el proceso se lleve en los mejores términos, pensando siempre en el bienestar de la población, no en el alcance de intereses subalternos.

En la actualidad experimentamos un nuevo proceso que calificamos de contra reforma de la seguridad social latinoamericana, no ausente de posiciones ideológicas, producto del engaño y mentiras que justificaron la reforma. La experiencia de más de cuatro décadas de reformas (1980-2022), especialmente, de los regímenes de pensiones, han revelado que los hechos que motivaron la reforma y constituyeron sus objetivos principales, no han sido logrados, al contrario, se han deteriorado más, tal es el caso del fomento del empleo, la estabilidad laboral, el mejoramiento de los salarios, mejores prestaciones dinerarias, etc., razón por la que, en la actualidad, organismos que propiciaron o aceptaron de buena manera la reforma, en sus momentos iniciales, tal es el caso de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de organismos financieros internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), hayan disminuido su presión sobre la reforma de la seguridad social como parte de los paquetes de ajustes económicos y fiscales y hayan atenuado sus recomendaciones o recetas al respecto.

En el año 1992, a propósito de celebrarse en Caraballeda-Venezuela, la Decimotercera Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, el Director General de la OIT, señaló lo siguiente:

> *Las transformaciones económicas que afectan a la economía internacional han introducido nuevos factores que inciden sobre el orden prevaleciente. En particular, el ámbito económico ha adquirido un alto grado de prioridad y se ha producido una redefinición de la política económica al reconocerse, por un lado, la necesidad de integrarse a la economía mundial*

> *[...] y, por otro, el mayor papel que debe desempeñar el mercado en la asignación de los recursos [...] en los países desarrollados se emprendió un proceso de flexibilización del mercado de trabajo, mediante la eliminación o la modificación de las reglamentaciones con objeto de facilitar la adaptación al nuevo modelo de funcionamiento económico y evitar rigideces que resten dinamismo y competitividad.* (OIT, 1992, p. 52).

Es evidente, la correspondencia de la OIT, en los años 80-90 del siglo pasado, con el pensamiento liberal en boga, favorable al nuevo papel del mercado y a la reducción de la importancia del Estado. En el campo de la seguridad social, la OIT no elude el debate y el Director General, se pronuncia afirmando los posibles cambios y adaptaciones que debe aplicar la seguridad social en la región, a saber:

> *Actitud de los afiliados: En este proceso de cambio y reestructuración indispensable de la seguridad social, el acceso a las prestaciones se podría mejorar con el recurso a métodos de descentralización orientados a obtener una efectiva participación efectiva de los interesados.*
>
> *Modalidades de la administración: Función del Estado. Sin dejar de reconocer que el Estado tendrá que mantener su intervención en tanto lo requieran los aspectos sociales de la cuestión, convendría que en las políticas de reconversión económica las funciones quedasen asignadas de tal modo que se deje el mayor espacio posible al despliegue de actividades por parte de los propios interesados, de organismos intermedios o privados (con carácter lucrativo o sin él) o de gobiernos regionales o locales.*
>
> *Régimen de capitalización individual como posible método de financiación: La posibilidad de modificar los regímenes de pensiones generales con base en la capitalización individual merece ser analizada desde diferentes puntos de vista [...] la capitalización individual es indispensable para financiar regímenes complementarios, sean voluntarios u obligatorios, que cubran a una parte de la población [...].*

> *Regímenes complementarios podrían dejarse a cargo de entidades privadas, con fines lucrativos o sin ellos, o de organismos intermedios creados por los propios interesados, sin fines de lucro [...]* (OIT, 1992. p. 72).

Esta posición inicial de la OIT, abiertamente favorable a los cambios económicos y sociales que propugna el liberalismo, concuerdan totalmente con las recomendaciones que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, señalan a los países miembros que acuden en solicitud de auxilios financieros para superar crisis fiscales importantes.

En la 100ª Reunión de la Oficina Internacional del Trabajo, 2011, la OIT reconoció que había guardado silencio durante el período de mayor auge del liberalismo.

Del examen de los 90 años de actividad normativa de la OIT en el ámbito de la seguridad social se desprende que, histórica y conceptualmente, estas normas comprenden tres generaciones de instrumentos basadas en enfoques evolutivos. Las normas de la primera generación se inspiraron principalmente en el concepto de «seguro social». En las normas de la segunda generación se recogió el concepto más general de «seguridad social», consagrado en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (N° 102). Los instrumentos adoptados posteriormente, en la tercera generación, si bien se basaban en el modelo del Convenio Nº 102, hicieron avanzar la seguridad social hacia dos nuevas posiciones: en primer lugar, elevaron el nivel de protección ofrecido y, en segundo lugar, ampliaron el concepto de seguridad social con inclusión de otras formas de prestaciones sociales, de apoyo y de servicios (OIT, 2011, p. 9).

Pero, la OIT, luego de esta importante actividad normativa en materia de seguridad social, constitutiva del Derecho Internacional de la Seguridad Social, se detiene y, entre 1989-2011, no produce ningún Convenio o Recomendación sobre seguridad social.

Este largo período oculta lo que podría denominarse la «generación perdida» de las normas internacionales de seguridad social, que, de haberse adoptado en el decenio de 1990, podrían haber encauzado más eficazmente la seguridad social por la nueva era de la globalización, la desregulación y la privatización, dando lugar a políticas integradas, a redes de seguridad social y a la formación de alianzas públicas y privadas (OIT, 2011, p. 13).

En el año 2011, la OIT, ya advierte y ofrece señales respecto al camino seguido por algunas reformas de los sistemas de seguridad social en América Latina y observa la necesidad de incorporar nuevos cambios

sustentados en la solidaridad humana como basamento fundamental de la seguridad social.

Por su parte, el doctor Mesa-Lago, en una de sus publicaciones más recientes, a propósito de haberse cumplido 40 años del proceso de reforma de la seguridad social en América Latina, iniciado en Chile, en los comienzos de la década de los años 80, sobre todo de los regímenes de pensiones, hace un exhaustivo análisis, tipo diagnóstico de dicho proceso, destacando en el mismo los errores cometidos y las promesas incumplidas, advertidas en el comienzo de la privatización, lo que ha dado pie a un fuerte cuestionamiento, cuyo futuro luce completamente incierto, porque la ideologización del tema ha vuelto por sus fueros (Mesa-Lago, 2021).

Hemos contextualizado, muy brevemente, el proceso de reforma de la seguridad social en América Latina, por considerarlo esencial para un análisis, también, sucinto, del proceso político llevado a cabo en Venezuela, el cual hemos denominado de reforma inconclusa de la seguridad social venezolana.

2. La reforma de la seguridad social en Venezuela

La reforma de la seguridad social en Venezuela, aún, inconclusa, ha sido un proceso largo, cargado de obstáculos y accidentes, en los que sobresalen dos hechos importantes: uno, la ausencia de cultura de la seguridad social por parte de la población, lo que ha impedido que la gente se empodere del derecho a la seguridad social, lo demande y haga exigible. Y otro, la falta de voluntad política gubernamental y de todos los actores políticos de la nación.

Estos dos hechos, sin negar la existencia de otros, han resultado severos obstáculos para materializar un proyecto de reforma de la seguridad social, preferible, un proyecto de creación de un sistema de seguridad social, acorde con las necesidades de la población, situación demográfica, mercado laboral, idiosincrasia de la población y con la capacidad económica, profesional y técnica para hacerlo posible y sustentable en el tiempo, en perfecto equilibrio financiero y actuarial.

El Congreso Internacional de Seguridad Social pasó revista al acontecer mundial en el campo de la seguridad social. Llamó nuestra atención que solo dos de los ponentes, al tratar temas comparativos de sistemas de seguridad social, hicieran comentarios tangenciales a la seguridad social en Venezuela.

Venezuela, como nación, no cuenta para nada en lo que a seguridad social se refiere. No figura en ninguna parte de la comunidad internacional creada

en torno a la seguridad social. La nación ha salido de la comunidad internacional de la seguridad social porque no tiene quien la represente. El ejemplo venezolano es el de lo que no debe hacerse en políticas públicas. Venezuela, incumple lo establecido constitucional y legalmente, también, con los convenios multilaterales y bilaterales, temas sobre los cuales los organismos internacionales y la comunidad nacional guardan silencio.

Las iniciativas de los principales actores políticos, empresariales y sindicales relacionadas con una posible reforma de la seguridad social de los trabajadores y población total, pueden ubicarse en la década de los años 80, coincidente con el auge del neoliberalismo y la tendencia a flexibilizar las relaciones laborales y la disminución del costo de la fuerza de trabajo.

La motivación para emprender el proceso de reforma no ha estado nunca a favor de una mayor y mejor protección social de la población. Siempre ha mediado un interés subalterno, inclusive, en el momento que se promulgó y entró en vigencia la primera Ley del Seguro Social Obligatorio (1940), con su institucionalidad correspondiente.

En Venezuela, el desarrollo de los seguros sociales ha sido en extremo lento. En 1944, se instauran los seguros que cubren los riegos de enfermedad y accidentes; en el año 1966, con vigencia a partir de 1967, los seguros que cubren los riesgos de vejez, discapacidad (invalidez), sobrevivencia, nupcialidad y funerarios; y, en el año 1989, se establece el seguro de paro forzoso o seguro que cubre el riesgo de pérdida involuntaria del Empleo.

El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) es, posiblemente, la institución pública venezolana mayormente intervenida con miras a corregir sus fallas evidentes. Ninguna de las intervenciones ha logrado superar el cúmulo de deficiencias. En el año 1998, como parte de la reforma legal de la seguridad social, se propuso legalmente su eliminación. En Venezuela, los seguros sociales, constituyen la principal y más importante institución de protección y previsión social tanto por sus alcances territoriales como por la amplitud de su campo de aplicación material, prestacional, como por su campo de aplicación subjetivo.

Los trabajadores asalariados, con relaciones laborales de subordinación o dependencia, tanto del sector urbano como rural, están en la obligación de afiliarse al IVSS, así, como sus empleadores o patronos. Otras categorías de trabajadores, por ejemplo, amas de casa, trabajadores domésticos, por cuenta propia, socios cooperativistas, pueden afiliarse facultativamente, asumiendo la carga de la cotización del trabajador y el aporte patronal.

El IVSS tiene dos regímenes de afiliación. El general, que ampara todos

los riesgos asegurables; y, el parcial, que solo cubre los riesgos a largo plazo: vejez, discapacidad y sobrevivencia, amparados mediante prestaciones dinerarias.

La cobertura poblacional del IVSS, en su mejor momento, no superó el 40% de la fuerza de trabajo ocupada en el sector formal de la economía, concentrada en el sector urbano, estimada por la Encuesta ENCOVI, para los años 2019-2020, en 10,9 millones, de un total de población estimado en 29,4 millones de habitantes, mientras, que, la población trabajadora en el medio rural no tiene acceso al seguro social (Thinkanova.org, 2022).

En el año 2012 se reformó parcialmente la ley del Seguro Social y su Reglamento para permitir la afiliación de otras categorías de personas, como los trabajadores por cuenta propia; sin embargo, este tipo de afiliación no ha tenido gran incidencia en la ampliación de la cobertura poblacional del IVSS, debido, en primer lugar, a su desdibujamiento como institución aseguradora; y, en segundo lugar, a la carga económica que significa para un trabajador por cuenta propia, de bajos ingresos, asumir la cotización personal y el aporte patronal.

Hemos hecho referencia, quizá, en extenso, al seguro social, porque en Venezuela, para la gran mayoría de la población, inclusive, para el gobierno nacional, el IVSS es la nueva seguridad social y, todas las propuestas de reforma de la seguridad social habidas hasta el momento, colocan en el centro de la discusión al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, como se verá de seguidas.

3. Momentos importantes en el proceso político de reforma de la seguridad social en Venezuela

Las pretensiones oficialistas y no oficialistas relacionadas con la reforma o eliminación de los seguros sociales han estado presentes desde hace muchos años, podríamos decir, desde su propia gestación, basta con revisar el diario de debates del Congreso Nacional, en momentos que se llevó a las cámaras legislativas el proyecto de Ley del Seguro Social.

En tiempos recientes, hemos establecido tres momentos en el proceso político y técnico-administrativo de reforma de la seguridad social, en el entendido de lo que en Venezuela tenemos y comprendemos por seguridad social, en su sentido real, práctico, operativo.

a) Primer momento: Segundo mandato presidencial del señor Carlos Andrés Pérez (1988-1993)

El segundo mandato del señor Carlos Andrés Pérez, estuvo animado por las corrientes neoliberales y la presencia en el equipo de gobierno de un grupo de profesionales y técnicos de extraordinaria calificación, que dieron una orientación muy distinta al segundo gobierno de Pérez, comparado con el populismo que caracterizó su primer gobierno.

En el campo de la seguridad social, se buscó aplicar las recetas de los programas de ajuste del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y se propuso la reforma de 17 instituciones consideradas integrantes de la seguridad social, entre otras, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), el Instituto Nacional para la Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET) y el Instituto Nacional para la Capacitación Educativa (INCE).

El gobierno sucumbió en el intento. La conflictividad social y política naciente dio al traste con este primer intento de reformar la seguridad social en Venezuela, más correctamente, de crear un sistema de seguridad social en el país.

b) Segundo momento: Segundo mandato presidencial del doctor Rafael Caldera (1993-1998)

El segundo mandato del presidente Caldera, tiene, igualmente, caracteres políticos y sociales, muy diferentes a los de su primer período presidencial. Caldera, llega al poder por segunda vez, con una base política muy debilitada y comprometida con intereses disímiles. Necesario, es, distinguir dos subperíodos o submomentos. Uno, el de la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Régimen de Prestaciones Sociales y de la Seguridad Social. Otro, el de la creación de la Comisión Tripartita para la Reforma del Régimen de Prestaciones Sociales y de la Seguridad Social.

El presidente Caldera creó la Comisión Presidencial presionado por el empresariado venezolano y por un sector del movimiento sindical. Ambos sectores propiciaban la tesis de la desregularización –flexibilización de las relaciones laborales–, como argumento para desbonificar los salarios, aumentarlos, generar más empleo y garantizar la estabilidad laboral. Consideraban que el costo de la nómina y, particularmente, lo que se conoció como la retroactividad de las prestaciones sociales, hacía imposible lograr incorporar mejoras en el mercado laboral.

La Comisión Presidencial preparó un informe que dio a conocer al presidente Caldera, su destinatario; pero, el sector empresarial se negó a refrendarlo, razón suficiente para su no consideración.

El presidente Caldera, ante este revés, opta por crear, a diferencia de la Comisión Presidencial de carácter técnico, una comisión tripartita: gobierno, empresarios, trabajadores. Esta Comisión Tripartita presenta su informe, con recomendaciones expresas de modificar la legislación laboral para establecer un nuevo régimen de prestaciones sociales y, ahora, sí, un Sistema de Seguridad Social Integral.

En el año 1997, se promulga la Ley Orgánica del Trabajo (LOT), la cual incorpora el nuevo régimen de prestaciones sociales. Y, en diciembre del mismo año, se promulga la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI, 1997). Este Sistema de Seguridad Social Integral (SSS) sustituye el régimen de los seguros, elimina el IVSS, y, se inclina parcialmente hacia la privatización de la seguridad social, siguiendo muy de cerca la reforma chilena.

La estructura administrativa del SSS es la siguiente: Dos niveles. Uno, rector, direccional, integrado por: Órgano rector, el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, un organismo asesor: Consejo Nacional de la Seguridad Social, con su secretaría técnica y un servicio de información de la seguridad social. Otro operacional, integrado por cinco subsistemas: Pensiones, Salud, Paro Forzoso y Capacitación Profesional, Vivienda y Recreación.

El presidente Caldera, mediante habilitación dada por el Congreso de la República sanciona las leyes especiales de los subsistemas y la ley especial de eliminación del IVSS, organismo que desaparecería a partir del primero de enero del año 1999.

La llegada al poder del comandante Hugo Rafael Chávez Frías, dejó sin efecto la creación del SSSI ordenada por el presidente Caldera.

c) Tercer momento. Primer período de gobierno del comandante Hugo Rafael Chávez Frías (1999-2005)

Hugo Chávez, logra el poder, por vía electoral, en el año 1998. En su campaña electoral prometió hacer una revolución que denominó bolivariana, para transformar el país. Nos referiremos, exclusivamente, al tema seguridad social. Chávez se encuentra con el SSSI y, de inmediato, lo condena a muerte. Revitaliza al IVSS y difiere la entrada en vigencia de las leyes de seguridad social promulgadas durante la segunda presidencia de Caldera. Dos momentos se identifican durante este primer mandato de Chávez. Uno.

Promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y, creación de la Constituyente de la Seguridad Social. Otro, Creación de la Comisión Técnica Asesora de la Asamblea Nacional.

La CRBV, establece en su artículo 86, que, la seguridad social es un derecho de toda persona, es un servicio público no lucrativo y la garantía de su efectividad corresponde, en exclusividad, al Estado.

A la Constituyente de la Seguridad Social se le encarga de desarrollar el artículo 86 constitucional, lo que hace mediante la redacción de un anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. Anteproyecto que no logró superar las barreras del gabinete ministerial de lo social. Mientras tanto, a las leyes de seguridad social dejadas por la administración Caldera se les difiere su entrada en vigencia una y otra vez.

A la Asamblea Nacional llegan varios anteproyectos de ley sobre seguridad social, provenientes de distintos sectores del país. La Comisión de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional asume la responsabilidad de redactar una ley de seguridad social que derogue la LOSSSI y esté en total sintonía con el artículo 86 de la Constitución, para lo cual designa una Comisión Técnica Asesora. Esta Comisión redacta, luego de un arduo trabajo de consulta, un anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social que es aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional, pero, recibe, múltiples observaciones que son atendidas por la Comisión Técnica, dando lugar a un nuevo anteproyecto de Ley que, enviado, nuevamente, a la Cámara legislativa, es sancionado como Ley, el día 30 de diciembre del año 2002, bajo la denominación: Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS, 2002).

El Sistema de Seguridad Social (SSS), es definido como un sistema de sistemas y regímenes prestacionales. Su estructura general es así: Un nivel de rectoría: Sistema Prestacional de Salud, Ministerio con competencia en salud; Sistema Prestacional de Previsión Social, Ministerio con competencia en previsión social; y, un Sistema Prestacional de Vivienda y Hábitat, Ministerio con competencia en vivienda y hábitat. Un nivel operativo: Régimen Prestacional de Salud, a cargo del Sistema Prestacional de Salud (Sistema Público Nacional de Salud); Régimen Prestacional de Empleo, Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas y Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas, a cargo del Sistema Prestacional de Previsión Social; y, Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, a cargo del Sistema Prestacional de Vivienda y Hábitat.

Cada uno de los regímenes prestacionales tiene un órgano gestor que lo hace posible: Sistema Público Nacional de Salud (SPNS); Instituto Nacional de Empleo (INE), Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS), Instituto Nacional de Pensiones (INPAE); Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (BANAVIH).

El SSS se ha desarrollado legislativamente de manera parcial: Ley de Vivienda y Hábitat, Ley de Servicios Sociales, Ley de Empleo, Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo; pero, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, han entrado en mora legislativa y administrativa, al no sancionar las leyes del Régimen Prestacional de Salud y la Ley del Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas y al no crear administrativamente el Sistema de Seguridad Social. Tenemos la LOSSS y algunas leyes especiales; pero, no tenemos SSS, con lo cual el proceso político de creación de un sistema de seguridad social ha quedado inconcluso.

4) Ultra actividad de un marco legal derogado. Vuelta al pasado

La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social en sus disposiciones transitorias y finales derogó todo tipo de norma contraria a la LOSSS, pero, inadvirtió que para el momento y, aún, hoy, no estaba ni está sancionado y promulgado el ordenamiento jurídico sustitutivo, motivo por el cual las normas derogadas adquirieron vigencia por ultra actividad. Regresamos al pasado de la seguridad social en Venezuela, es decir, a un archipiélago de instituciones oferentes de prestaciones sociales, que marchan sin concierto ni control.

a) Carta Política Fundamental de la República (CRBV, 1999) y Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS, 2002) convertidas en «hojas de papel»

La CRBV fue promulgada y entró en vigor en el año 1999 y la LOSSS en el año 2002. La primera, la Constitución, tiene 23 años de vigencia y sus disposiciones en materia de seguridad social son letra muerta. La segunda, la LOSSS, 20 años de vigencia y ha corrido con igual suerte que la Constitución. Ambas, no pasan de ser «hojas de papel», carecen de efectividad alguna y no regulan nada.

La LOSSS, tiene, hasta la fecha, tres reformas parciales, todas ellas encaminadas a desnaturalizar la concepción sistémica y orgánica de la seguridad social e impedir su efectividad plena. En sustitución de la institucionalidad

del SSS, el gobierno nacional ha creado un paralelismo de tipo asistencial mediante un conjunto de micro y macro misiones sociales, ahora, reguladas por una Ley Orgánica.

b) A la revolución le dio miedo la revolución

A la revolución bolivariana que prometió transformar a Venezuela y fundar una nueva República le dio miedo la revolución, el cambio, la transformación. El pacto político fundamental, la Carta Política de la República, por voluntad expresa de los actores encargados de su cumplimiento, la han dejado languidecer, cada día que transcurre su referencia como ordenadora de la vida política, económica, social y cultural de la nación es cada vez menor.

Al analizar el contenido dispositivo del artículo 86 de la CRBV y compararlo con normas de igual rango en otras legislaciones del mundo, observamos que se trata de una norma de avanzada, progresista, no común en otras legislaciones, en la que encontramos disposiciones enunciativas y conceptuales (la seguridad social es un derecho, servicio público no lucrativo, campo de aplicación prestacional o alcance protector de la seguridad social); disposiciones calificadoras (gratuidad, solidaridad, participación, no discriminación), disposiciones atributivas de deberes exclusivos (el Estado es el garante de la efectividad del derecho); disposiciones prohibitivas (los recursos de la seguridad social no pueden desviarse a otros propósitos); y, disposiciones regulatorias de jerarquía superior (el SSS será regulado por una Ley Orgánica de Seguridad Social).

La revolución bolivariana es la creadora de esta norma constitucional sin duda alguna revolucionaria; pero, también, ha sido el factor político que ha impedido y obstaculizado su desarrollo práctico y operativo, razón que explica que en Venezuela, hoy, tengamos por seguridad social la institucionalidad que empezó a formarse en el período post independencia con los montepíos y pensiones militares y alcanzó su consolidación a partir de 1936 con la creación de las instituciones de salud (red médica-sanitaria); red de servicios sociales; regímenes de jubilaciones y pensiones de los trabajadores del sector público; régimen de los seguros sociales, totalmente desdibujado en su concepción y práctica; y, las medidas de protección de riesgos laborales. Esa, es, en realidad y sin eufemismos, la seguridad social en la nación venezolana.

5. Conclusiones

Venezuela, adoptó en la década de los 40 del siglo pasado, el régimen de los seguros sociales como la forma más evolucionada de protección social

para un sector de población: los trabajadores dependientes y asalariados del sector formal y urbano de la economía.

Los seguros sociales, junto con una diversidad de servicios médicos-odontológicos, públicos y privados, múltiples regímenes de jubilaciones y pensiones, servicios de medicina del trabajo, y, una gran cantidad de servicios sociales asistenciales, constituyen, tanto ayer como hoy, lo que suele denominarse en el país «Sistema de Seguridad Social».

En Venezuela, no obstante disponer de una avanzada legislación en materia de seguridad social, no existe, en propiedad, un Sistema de Seguridad Social. Lo que tenemos es un conjunto de instituciones oferentes de prestaciones sociales diversas, tanto monetarias o dinerarias, en especie y servicio, para distintos sectores de la población.

Los intentos de reforma de la seguridad social no han logrado superar la etapa legislativa.

Las leyes que configuran el Derecho de la Seguridad Social, aun estando vigentes, carecen de efectividad. No ha existido voluntad política ni presión social de ningún sector, para hacer realidad la norma constitucional que delinea el Sistema de Seguridad Social y la legislación orgánica y ordinaria que la desarrolla.

Todo lo existente en materia de protección y seguridad social de la población venezolana antes de 1999, se mantiene casi inalterable en nuestros días.

A 23 años de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y 20 años de vigencia de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, sus disposiciones revolucionarias en lo social, lucen como un sueño inalcanzable.

Bibliografía

Anova (19-08-2022). https://thinkanova.org.

Indexmundi (17-08-2022). https://www.indexmundi.com/site_map.html

Mesa- Lago, C (2021). «La privatización de las pensiones en América Latina. Promesas y realidades». *Revista Nueva Sociedad*. Número 291. Enero-febrero 2021. Buenos Aires- Argentina.

_____(1991). La Seguridad Social en América Latina. Progreso Económico y Progreso Social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Estados Unidos.

Oficina Internacional del Trabajo (1992). Memoria del Director General. Decimotercera Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Caracas.

_____(2011). La Seguridad Social y la primacía del Derecho. Conferencia Internacional del Trabajo. 100ª Reunión, Ginebra.

El futuro de la seguridad social en Latinoamérica

*Ángel Guillermo Ruiz Moreno**

Dedico este breve ensayo al prestigiado
segurólogo social, Dr. Carmelo Mesa-Lago,
en ocasión de su merecido homenaje.

Sumario

1. Introducción al tema abordado. 2. Los problemas financieros globales de la seguridad social. 3. El complicado futuro de la seguridad social en la región más desigual del planeta: América Latina y el Caribe. 4. Conclusiones. Bibliografía.

* Abogado y Maestro en Derecho por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Doctor Cum Laude en Derecho por la Universidad San Pablo-CEU, de Madrid España. Presidente Nacional de la Academia Mexicana de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social (AMDTPS).

1. Introducción al tema abordado

Con poco más de cuatro décadas de investigar la temática de la seguridad social para interpretar la realidad y entender las razones de los problemas estructurales que le amenazan en todo el planeta, he llegado a la conclusión de que tanto los gobernantes, como los legisladores y jueces, no han terminado todavía de comprender la enorme trascendencia del servicio público especializado de seguridad social; por eso continúan pensando que es un gasto, cuando en realidad se trata de una inversión social en lo mejor que tiene un país, como lo es su gente.

Acaso sea por desidia, por cuestiones ideológicas o bien por una rotunda falta de interés en este tema crucial para todos los países del área geográfica latinoamericana, nunca han intentado universalizarla a toda la población; empero, si bien el dinero importa, es más costoso todavía el factor humano.

En efecto, desde finales del siglo XX he sostenido la teoría de que existen tres franjas muy claras en materia de seguridad: la seguridad nacional, la seguridad pública y la seguridad social. Y me he cuestionado también si la imperiosa necesidad que por naturaleza gregaria tenemos los seres humanos en este mundo riesgoso que habitamos, para poder disfrutar de una mejor calidad de vida mediante la sensación de seguridad que nos es esencial (ya sea afectiva, familiar, educativa, laboral, económica, etc.), ¿por qué en materia de seguridad nacional se invierte sin reparos si el país corre peligro, invirtiéndolo todo y sin medida en el elevado coste de las fuerzas armadas o armamento? ¿Por qué para seguridad pública se invierte todo el dinero necesario para mantener el orden interno y el progreso de nuestros países, costeándose los cuerpos policiales y el equipamiento indispensable? ¿Por qué entonces, histórica e histéricamente, se escatiman los esfuerzos para financiar y dar progresividad a nuestros frágiles sistemas nacionales de seguridad social?

También he afirmado en mi obra escrita, que tal vez sea la seguridad social el más humano de todos los derechos humanos debido al principio jurídico de la solidaridad social, que es el eje en el cual gravita y la razón de estar articulados en sociedades contemporáneas, siendo en los hechos la seguridad social un manto protector que cuida a los seres humanos de las múltiples contingencias socio-vitales de todo tipo a que estamos expuestos, desde que somos concebidos y nos encontramos en el seno materno, hasta después de nuestra muerte protegiendo a nuestros seres más queridos al través de las pensiones (Ruiz Moreno, 2022).

Tras un acucioso estudio jurídico, puedo afirmar categóricamente que no hay ningún sistema de protección social que se pueda comparar con la

seguridad social, debido a su amplia variedad y cobertura de contingencias sociales; ni el asistencialismo clientelar gubernamental de apoyos discrecionales, ni la previsión social de índole laboral derivada de la negociación colectiva, vamos, ningún otro sistema complementario de los denominados Pisos de Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[1], se asemejan a este magnífico velo protector social que desde sus inicios ha sufrido ataques y asedios constantes por parte de los mercados privados de la salud, pensiones o prestaciones sociales que ya sabemos tienen finalidades de lucro.

Como docente e investigador de carrera que soy, considero que en la tercera década del siglo XXI el Derecho de la Seguridad Social es una de las disciplinas menos estudiadas y comprendidas en Latinoamérica, debido a su gran complejidad estructural, ello a pesar de que sea un derecho humano y social fundamental que se encuentra plasmado en todas nuestras Constituciones Políticas latinoamericanas. Porque si partimos de la lógica de que la seguridad social es un derecho humano, es obvio que debería ser de todos y para todos, al estar expresamente plasmado no sólo en los artículos 22 y 25 de la «Declaración Universal de los Derechos Humanos» (DUDH)[2] de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sino también está establecido y desarrollado en múltiples Tratados, Pactos y Convenios Internacionales aceptados por nuestros países.

Observo que en el trasfondo de este intrincado tema, persiste un serio problema conceptual y terminológico, que es detonante para que cada quien se forme un criterio individual respecto del casi inasible concepto genérico, filosófico y utópico de la seguridad social contemporánea[3]. La casi total ausencia de educación previsional en Latinoamérica, ha creado, con el decurso del tiempo, enormes confusiones conceptuales al no comprenderse

---

[1] La Iniciativa del Piso de Protección Social OIT-ONU: El papel de la seguridad social en la respuesta a la crisis y en la recuperación, y otras perspectivas. Ver en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/features/WCMS_141821/lang—es/index.htm.

[2] ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Ver en: https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights.

[3] En México, en acatamiento a una sentencia emanada de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, se realizó una profunda reforma al texto del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011; en ella, se establece en sus tres primeros párrafos, los derechos humanos nivel de norma constitucional. A una década de distancia, deben resolverse las abiertas contradicciones entre la Ley del Seguro Social y los Tratados internacionales que México ha aceptado, cuando estén de por medio los derechos humanos de las personas, dejando de lado las consideraciones materiales para respetar nuestra Carta Magna, máxime cuando el último párrafo de dicho artículo 1° de la CPEUM, prohíbe expresamente todo tipo de discriminación.

a cabalidad las enormes diferencias –por poner un ejemplo muy claro– entre el concepto *seguridad social* (que es un término filosófico y una utopía por alcanzar), y *seguro social* (que es un concepto jurídico, siendo a la par el precedente histórico de esa utopía que se intenta materializar en la vida real en sociedad). Por lo cual, muy mal estamos haciendo las cosas los seguró logos sociales, hasta el punto de afirmar categóricamente que si la seguridad social nos abandona lo hace en simple reciprocidad al abandono en que la hemos tenido nosotros los juristas, ya que no hemos servido de dique de contención para exigir esta protección social por parte del Estado nacional[4].

Hoy, en América Latina y el Caribe, grandes grupos sociales son abiertamente discriminados. La clase política les excluye a sabiendas de que tienen legítimo derecho de ser sujetos de aseguramiento obligatorio, acaso porque confunden los conceptos jurídicos de «empleo» con «trabajo» (en mi particular opinión, ambos términos lejos están de ser sinónimos), por lo cual los empleados sí son asegurados, y los trabajadores informales o por cuenta propia se quedan fuera.

A iniciativa del Ejecutivo Federal en turno, los Congresos nacionales han aceptado en nuestra región continental asegurar sólo a los empleados subordinados del país, mas no al sector informal de la economía y a veces ni a los trabajadores por cuenta propia; por lo cual, el único responsable de esa discriminación lo es el Estado nacional en su conjunto. Es en este cotidiano escenario en donde he terminado de comprender que el factor político es más influyente en nuestros países que cualquier otro: sea económico, social, cultural o ideológico, poniendo en riesgo los cimientos de las democracias y los derechos humanos de la población.

Es aquí donde cobra una fuerza enorme el deber inexcusable de desentrañar la verdadera naturaleza jurídica del Derecho de la Seguridad Social del siglo XXI. Porque debido a su compleja naturaleza intrínseca, desde su planeación, construcción y eventual operación, damos por supuesto que quienes han participado en su creación son eruditos de todo tipo: antropólogos, filólogos, filósofos, historiadores, investigadores, matemáticos actuarios, economistas, financieros, sociólogos o politólogos, desde luego junto con médicos y trabajadores de la salud, ingenieros, contadores, administradores, y obvio, sin faltar en este elenco los juristas quienes para

---

[4] En el capítulo II, La seguridad social como derecho humano, el concepto de seguridad social y otras precisiones terminológicas acerca de la protección social, del precitado libro de mi autoría *Nuevo Derecho de la Seguridad Social,* abordo meticulosamente y con rigor jurídico, en 7 distintos apartados el complejo tema, porque dichos conceptos no son sinónimos. Sugiero al lector leerlo, pp. 86-175.

empezar deberíamos establecer los principios jurídicos –entendidos aquí como valores superiores reconocidos en las normas constitucionales–, los cuales deberán ser respetados por todos, haciéndonos cargo de su correcta estructuración en los marcos legales en un Estado de Derecho.

Sucede entonces que en nuestros países latinos e iberoamericanos, históricamente han participado directa e indirectamente todas las profesiones que existen para observar a la seguridad social desde las más diversas ópticas, con la idea en mente de establecer, operar y en su caso reforzar periódicamente el sistema nacional en materia de seguridad social; en esa complicada tarea multidisciplinaria, por simple lógica, adecuándonos a la realidad de los tiempos y las sociedades contemporáneas, debería sumarse también la tecno ciencia e implicaciones éticas de todo tipo: el big data, la inteligencia artificial, la robotización inteligente y de suyo, todos los avances científicos o tecnológicos que coadyuven en las funciones sustantivas cotidianas de los Seguros Sociales nacionales.

Llegado a este punto, debemos recordar siempre que la seguridad social es también un servicio público especializado que está a cargo de los gobiernos nacionales, al ser un derecho humano irrenunciable e inalienable que puede –y debe– ser exigible al propio Estado nacional, con base no sólo en el Derecho Positivo nacional vigente, sino también conforme a lo establecido en los Tratados, Pactos y Convenios Internacionales aplicables en esta materia que la mayoría de nuestros países del área interamericana han celebrado y reconocido. Aunque las grandes mayorías lo ignoren, coexiste un Derecho Internacional vigente en materia de seguridad social, que obliga a complementar la protección social de índole nacional más allá de las constituciones políticas y legislaciones de cada país.

En la tercera década del siglo XXI, bien sabemos todos que vivimos en un mundo globalizado e interconectado mediante plataformas digitales de la más diversa índole; por eso soy de la idea de que las instancias internacionales deberíamos utilizarlas continuamente, en aras de modificar los actuales usos y costumbres nacionales y los criterios nacionalistas, ante la necesidad imperiosa de contar con una mejor seguridad en todos los órdenes de la vida, siendo un instinto humano natural al ser seres gregarios, de tal forma que para alcanzar esa aspiración y tener una mejor calidad de vida, necesariamente requerimos contar con seguridad y certeza jurídica, con base en el instinto natural de necesidad de protección.

Todo lo antes dicho obliga a nuestros respectivos países a invertir inteligentemente en un sistema potente de seguridad social con la idea de fortalecer los cuidados de la población entera, destinando dinero y esfuerzo

en los tres segmentos que distinguen a la seguridad social de otros sistemas protectores: servicios sanitarios, pensiones y prestaciones sociales.

Siendo franco, como cultor del tema, sucede que lamentablemente la seguridad social es algo de lo más inseguro que existe hoy día.

2. Los problemas financieros globales de la seguridad social

En este apartado nos enfocaremos en los enormes problemas financieros mundiales en materia de seguridad social, con un enfoque situacional en Latinoamérica y el Caribe. Para comenzar, diré que la enorme mayoría de los sistemas de seguridad social nacionales están en situaciones financieras complicadas, y prácticamente todos los seguros sociales latinoamericanos están rebasados para atender a la sociedad que deberían proteger.

Uno de los mayores desafíos para la seguridad social global es que no hay sistemas fiables que midan tanto la cantidad como la calidad en los *rankings* o clasificación jerarquizada que publican, tanto los organismos mundiales, como las organizaciones públicas o privadas, siendo muy pocos los que aparte del diagnóstico situacional actual, se atreven a hacer recomendaciones para mejores prácticas. Cierto es que hay una estadística nacional para medir aciertos, errores u omisiones en distintos rangos, sin embargo, el mayor problema es que casi nunca empatan los datos nacionales con las estadísticas y mediciones internacionales, en buena medida porque los gobiernos siempre suelen tener «otros datos». Eso sucede en mi país como en el resto de los países de la región latinoamericana, siendo cierto que, si bien los números no mienten, sí se puede mentir con los números.

Pongamos un ejemplo más o menos actualizado para ubicarnos mejor. Mercer Latinoamérica –que cuenta en la región con 6 contactos nacionales de diversos países–, el 19 de octubre de 2021, publicó el documento denominado: «Índice Global de Pensiones revela la necesidad de reformar los sistemas de pensiones para reducir la brecha de género por jubilación»[5].

Para elaborar el ranking, utiliza el promedio del valor global del Índice e identifica además los valores de los subíndices de adecuación, sostenibilidad e integridad; empero, tan sólo lo hace en materia de pensiones, sin aludir a otros factores clave como lo son el tema de la calidad, cantidad y factor de oportunidad, como por ejemplo, en materia de sanidad u otras prestaciones sociales. Así, dicho Índice Global de Pensiones, determina que Chile está

[5] Ver el ranking en: https://www.latam.mercer.com/newsroom/indice-global-de-pensiones-2021.html

ubicado en el sitio 16 en el mundo, Uruguay está en el 20, Colombia en el 25, México en el 37 y Argentina en el lugar 42. Y luego determina –bajo similares criterios–, que en el sitio del 1 al 5, están los siguientes países: Islandia, Holanda, Dinamarca, Israel y Noruega, en ese orden.

No resisto la tentación de establecer aquí que, en un hito histórico impensado, China ha lanzado ya el 25 de abril de 2022 su sistema de pensiones privado, de tal forma que, de ahora en adelante, los empleados chinos podrán invertir y complementar los fondos de sus pensiones con sus propios ahorros[6]; lo mismo hace ya Reino Unido, terminándose así con el clásico sistema solidario de reparto y de cubrir, mediante impuestos generales, el coste de la seguridad social[7].

Ahora bien, históricamente nuestra región latinoamericana ha batallado mucho en materia de empleo digno o decente, siendo este un problema estructural demasiado profundo y complejo de resolver, si terminamos por comprender que no son sinónimos los conceptos trabajo y empleo.

Todos los seres humanos de una manera u otra trabajamos, empero, analizado en perspectiva, estadísticamente son la minoría de la población quienes cuentan con empleo formal y regulado de quienes habitamos esta desigual región continental; así, los empleados formales tienen la fortuna de contar con el servicio público especializado de seguridad social al tener un empleo subordinado a una empresa o empleador, siendo estos operarios y sus familiares dependientes económicos, ello debido a que la seguridad social se ha ligado siempre al empleo formal. Pareciera ser la seguridad social que le acompaña, una especie de apéndice del derecho del trabajo (para ejemplificar, digamos que sería el cabús del tren), y, sin embargo, si lo visualizamos correctamente, hoy día está más ligada la seguridad social al Derecho Fiscal, Económico o Financiero, por eso soy de quienes piensan que es urgente deslaboralizar la seguridad social. ¡Urge cambiar de enfoque!

Como consecuencia de lo anterior, la tasa de informalidad laboral en la región latinoamericana rebasa al número de trabajo subordinado decente, por lo cual es conveniente que los iuslaboralistas diferenciemos al empleo formal, con respecto del trabajo informal o no regulado, y ya que se ha asumido el concepto de «seguridad social no contributiva», si no pagan los informales

---

[6] América Economía. Sistema Privado de Pensiones: la apuesta de China por dinamizar su economía. Ver nota en: https://www.americaeconomia.com/-2657210805

[7] Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP). N° 49, octubre de 2020. *Enrolamiento automático para complementar las pensiones: el exitoso caso del Reino Unido*. https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2016/01/NP_49_Enrolamiento-autom%C3%A1tico-en-Reino-Unido_Oct-2020.pdf

impuestos al Estado, se cubrirán más aportes del Gobierno federal para darle sostenibilidad al sistema. Eso es mucho mejor que el asistencialismo clientelar, y añado que los economistas aún suelen denominarle «mercado de trabajo» (sic), aunque bien sabemos los iuslaboralistas y los seguró logos sociales que el trabajo no es en realidad un mercado, al no ser una mercancía, tal y como lo establece la propia Constitución y adiciona la OIT en la muy poco conocida «Declaración de Filadelfia»[8]; es por ello que se han acuñado diversos conceptos acerca de la economía informal, tales como: trabajo invisible u oculto, no registrado, marginal, irregular, clandestino, sumergido, paralelo, escondido, gris u oculto, entre otros tantos conceptos análogos.

Es por eso que los juristas sostenemos que el sector informal de la economía es totalmente distinto a un empleo formal, constituyendo el trabajo informal una manera necesaria para la subsistencia del individuo y su familia que, por su tamaño, en América Latina es un sector más amplio y diverso; esta ocupación es una manera ancestral de laborar en las poblaciones latinoamericanas, ya sea en ciudades o poblados con sus típicos mercadillos, tianguis, o bien en los cinturones de miseria que circundan a las grandes y medianas ciudades latinoamericanas.

Este fenómeno de trabajo informal se expande más todavía en las áreas rurales y en los pueblos originarios, tal y como se muestra y demuestra en el reciente documento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), intitulado: «Informalidad Laboral en América Latina. Propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional», en cuya introducción se establece lo siguiente:

> *La informalidad laboral es una característica estructural en los países de América Latina y el Caribe. Según la OIT (2018), 53,1% de los trabajadores de la región, lo que equivalía a 130 millones de personas, se encontraban en esa condición en 2016, situación que se estima se agravará frente a los impactos de la pandemia de COVID-19. Ello arriesga los avances en formalización laboral obtenidos en los últimos años y el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) Nº 8 de la Agenda 2030. La crisis sanitaria volvió a poner en evidencia la magnitud de la precariedad y desprotección que enfrentan las*

[8] OIT, *Declaración de Filadelfia* (de 1944), adherida a la Constitución de la OIT. Ver su contenido íntegro en la liga web: https://www.ilo.org/legacy/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf

> *y los trabajadores informales. Éstos, típicamente no tienen acceso al crédito y, por lo general, no se benefician de las medidas y estímulos fiscales o del teletrabajo. Además, tienen un acceso limitado a los servicios de atención de la salud, ya que muy pocos países en la región cuentan con sistemas universales en esta rama de la protección social, y carecen de mecanismos de sustitución de los ingresos en caso de enfermedad, pérdida del empleo o de confinamiento* (Espejo, 2022).

En la región, el fenómeno de la informalidad está cruzado por los ejes de la desigualdad social, observándose importantes desigualdades de género, socioeconómicas, étnicas y raciales, etarias y, especialmente, territoriales. La tasa de empleo informal es mayor entre las mujeres (54,3%), en la población joven (62,4%) y entre la población mayor (78%), y se concentra mayormente en zonas rurales (68,5%).

Después de todo, comprendemos que el hambre no sabe de leyes y, una de las grandes muestras lo es la habitual ineficacia sanitaria que quedó demostrada tras la pandemia global, aunado al enorme problema de la informalidad laboral que padecemos por múltiples factores de todo tipo, debido a que los componentes de la protección social genérica o Piso de Protección Social, si bien es un tema trascendente, es prácticamente ignorado en la región de América Latina y el Caribe; acaso debido a eso, el clásico asistencialismo social –caritativo y siempre clientelar–, suele ser confundido con el sistema nacional de seguridad social (Ruiz Buenrostro, 2017).

Ante tan compleja realidad en esta área geográfica, al no disfrutar las personas del servicio público especializado de la seguridad social que les permita una existencia digna a los trabajadores del sector informal de la economía, lamentablemente este fenómeno se convierte en un gran nicho de oportunidades para el crimen organizado, ante el palpable abandono de los Gobiernos nacionales, máxime si recordamos de nuevo que la seguridad social es un derecho humano y social irrenunciable e inalienable, que es de todos y para todos, al ser el propio Estado nacional el garante y único responsable de este servicio público especializado que le es exigible al Estado mismo por la vía administrativa o por vía judicial nacional e internacional.

Al respecto y para una mayor ilustración, en el documento de la CEPAL denominado: «El sistema de pensiones en México. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera», se alude a un asunto jurídicamente

complejo e inquietante, como lo es el polémico tema de las denominadas pensiones no contributivas, que en los hechos vemos que ha cobrado ya carta de naturalización[9].

Es imperativo decir que no existe en México la figura jurídica de pensión no contributiva, porque de origen debemos todos recordar que la seguridad social puede ser cara y mala (obvio: ambos son simples juicios de valor), empero, hasta donde entiendo, nunca ha sido gratuita al ser un servicio público especializado a cargo del Estado nacional. Afirmo pues que la pensión no contributiva no estaba plasmada en nuestra legislación mexicana, porque cuando se inició el uso de las pensiones a adultos mayores se pensó bajo la figura de simple asistencialismo social tan sólo en la Ciudad de México, a manera de política pública en 2001; luego, en 2007 se estableció ya un programa presupuestario del Gobierno Federal mexicano, que otorgaba una transferencia monetaria pequeña a personas adultas de 70 años o más, en zonas rurales; después, se fue modificando el Programa debido al éxito político obtenido por simples razones clientelares, ampliándose a zonas urbanas y, para abarcar a mayor población en situación de pobreza, al final se redujo la edad a los 65 años para ampliar el rango de «pensionados». Habrá que acotar que no podía ser exigible por los recipiendarios dicha remuneración gratuita.

Fue a inicios del año 2020 cuando el actual Gobierno federal, envió una Iniciativa al Congreso de la Unión para establecer, en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en sus párrafos 15 y 16 de dicho precepto constitucional, lo siguiente que por sí mismo se explica:

> *Artículo 4°*
>
> *El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan* discapacidad permanente *en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza.* [Párrafo adicionado DOF 08-05-2020].

[9] ONU-CEPAL. *El sistema de pensiones en México. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera.* Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 210, escrito por Héctor Villarreal y Alejandra Macías. Véase el documento en la liga web: https://www.cepal.org/es/publicaciones/45820-sistema-pensiones-mexico-institucionalidad-gasto-publico-sostenibilidad, pp. 30-35.

> *Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad.* [Párrafo adicionado DOF 08-05-2020][10].

Así las cosas, como ya quedó plasmada en la Constitución mexicana el derecho a recibir dichos apoyos económicos a manera de pensión periódica no contributiva, ésta se suele cubrir trimestralmente de acuerdo con el monto económico que fije la Cámara de Diputados en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, mismo que se cubre de los impuestos generales directos e indirectos de todos los mexicanos. Debo puntualizar que dichos párrafos del artículo 4° de la CPEUM, no cuentan todavía con una legislación reglamentaria, por lo que todo quedará a la decisión política y discrecional del Presidente, al no haber mecanismos legales efectivos para volver exigible ese apoyo económico, que no todos reciben y se cubren siempre «hasta donde alcance el Presupuesto de Egresos federal».

En tal contexto, el trabajo es un derecho humano y social fundamental que debe englobar a todas las formas de trabajo existentes –operarios formales, informales, trabajadores autónomos por cuenta propia o del hogar–, sobre todo tras la terrible pandemia mundial de COVID-19 que provocara en México el cierre de cientos de miles de pequeñas y micro empresas, que dejó en el desempleo a millones de trabajadores en la región; más aun, la propia OIT ha optado por denominar de manera incluyente el concepto de trabajo total, que abarca el trabajo desempeñado en cualesquiera de sus formas, debido a que toda la gente trabaja para intentar subsistir de mejor manera, siendo una verdad concluyente que la enorme mayoría de nuestros países latinoamericanos no cuentan con trabajos formales dignos.

Aparte de la temática de la informalidad laboral –que es sin duda uno de los grandes problemas existentes en Latinoamérica y el Caribe–, lo más grave es no contar a estas alturas con una genuina protección social universal, atribuida a la indiferencia de nuestros gobernantes, legisladores y jueces; todo ello se agudizó por la pandemia mundial y, por si algo faltara, aparte del tema sanitario, padecemos ahora una crisis en seguridad pública y gobernanza anómala, en lo que incide un factor clave e inesperado: la guerra

[10] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), reformada y vigente. Consultar texto en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf.

de Rusia contra Ucrania, conflicto que bien podría escalar a un conflicto bélico regional y tal vez mundial.

En ese mismo hilo de ideas, en un mundo globalizado en todos los órdenes, observamos con preocupación en la tercera década del siglo XXI, otro fenómeno social imparable, que se ha sumado ya para formar una tormenta perfecta global: la imparable migración masiva, que se ha disparado de manera alarmante, con la consabida vulneración de los derechos humanos que eso conlleva a nivel continental.

Todos sabemos que el artículo 13 de la «Declaración Universal de los Derechos Humanos» de Naciones Unidas, determina con meridiana claridad que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado, teniendo además el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y regresar a su país[11]. El mayor desafío para los Estados soberanos es manejar este problema con sensatez y humanidad, siempre con una perspectiva de derechos humanos, aunque soy de la idea que el clima político ideologizado y el factor económico ha sido un detonante para que la polarización social se recrudezca día tras día. Hoy, prácticamente todos los migrantes carecen del servicio público de la seguridad social básica y elemental a que tienen derecho como seres humanos.

Cierto es que los fenómenos de la no universalidad de la seguridad social y el trabajo indigno que deben efectuar los migrantes, no es nuevo en Latinoamérica; no obstante, es notorio que estos problemas estructurales cada vez se agudizan más. En mi libro *Seguridad Social obligatoria para trabajadores migrantes e informales* (Ruiz Moreno, 2011), se aluden, de manera razonada, diversas ideas para intentar paliar ambas problemáticas sociales que deberían ser atendidas a la mayor brevedad posible, pero pocas acciones se realizan para darle al menos un poco más de dignidad de vida a las grandes mayorías nacionales que adolecen de todo tipo de servicios sanitarios y son brutalmente utilizadas en trabajos indignos, en una especie de semiesclavitud que nuestros países toleran, sobre todo en las áreas rurales, donde no hay contratos laborales ni existen sindicatos, sobreviviendo todos como pueden. Si eso sucede en nuestras poblaciones latinoamericanas, imaginemos lo que padecen los migrantes, siendo México expulsor y receptor de migrantes, y además país de paso de quienes buscan el sueño americano.

En tal contexto, tengo la sensación inquietante de que el Estado de Bienestar a nivel global está declinando de manera sensible; que el eje en que debe girar

[11] ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights.

la seguridad social contemporánea –como lo es el principio jurídico de la solidaridad social–, se está resquebrajando; que el impacto sanitario y económico nos ha golpeado duramente en la región más desigual del planeta; y cobro también plena conciencia de que el factor político es con mucho, mayor a los factores económico, social, cultural y jurídico.

El punto focal de todo esto es que históricamente sabemos que los estallidos sociales hunden sus raíces en el hambre, y ahora mismo hay 828 millones de personas en el mundo que sufren hambre, según la ONU informa en su nota de salud del 6 de julio de 2022; y en el cintillo dice que en 2021, los latinoamericanos desnutridos alcanzaron los 56,6 millones, y el 8,6% de la población de la región está en situación de hambre y pobreza extrema, por lo cual afirma que se revierten los avances hacia el «hambre cero» para 2030.

Por eso el punto 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas de 2015, referente al trabajo decente y crecimiento económico, hoy más que nunca está más alejado de la realidad. Y aquí la pregunta es necesaria: ¿cuánto podría hacer un sistema de seguridad social proactivo y bien estructurado en nuestra área continental? ¿Por qué se suele voltear para otro lado si es un derecho humano de todos y para todos?

Con respecto al futuro de la protección social genérica o Pisos de Protección Social –lo que desde luego incluye a la seguridad social–, en el trascendente documento de la OIT intitulado: «Panorama de la Protección Social en América Latina y el Caribe. Avances y retrocesos ante la pandemia»[12], (nota técnica de octubre de 2021), se establece un contexto regional que no tiene desperdicio:

> *La crisis provocada por la COVID-19 ha visibilizado la distancia que persiste en la región para el logro de sistemas integrales de protección, que cuenten como base un piso de protección social con garantías para el acceso universal a la salud y la seguridad económica a lo largo del ciclo vital. A pesar de ello, la pandemia ha presionado para que los países pusieran en práctica la gestión e implementación de distintas medidas para evitar una acentuación de las vulnerabilidades existentes junto con aquellas que han sido provocadas por la pandemia.*

[12] OIT. *Panorama de la Protección Social en América Latina y el Caribe. Avances y retrocesos ante la pandemia.* Consúltese el documento en la liga web: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/–americas/–ro-lima/documents/publication/wcms_823638.pdf

En esta materia, América Latina y el Caribe han implementado 131 medidas entre el año 2020 y junio de 2021 con este propósito, donde el 36 por ciento de las mismas se encuentra enfocada en alimentación y nutrición, 26 por ciento en medidas dedicadas al hogar y servicios básicos, 22 por ciento en niños y familia, 15 por ciento en erradicación de la pobreza y 2 por ciento en acceso a la educación. Del total de medidas para niños y niñas, un 95 por ciento corresponde a intervenciones no contributivas.

A partir de ahora, los países de América Latina y el Caribe deberán tomar nota de los cambios operados durante este período excepcional y enfrentar una compleja combinación de desafíos para mejorar sus sistemas de protección social después de la pandemia, fortaleciendo el camino a la cobertura universal y suficiente de las prestaciones, incluyendo también un pilar de apoyo para las estrategias y políticas que promueven oportunidades en las trayectorias laborales presentes y futuras. Los principales desafíos para el futuro de la protección social incluyen:

- *Fortalecer los Pisos de Protección Social. Para esto es necesario establecer programas de seguridad económica que podrían requerir la incorporación de nuevos programas o consolidar otros existentes para la población, ya sea que no tenga ingresos o que los mismos sean insuficientes.*
- *Para la población infantil en hogares más vulnerables es necesario completar la expansión horizontal de los programas existentes y mejorar la suficiencia cuando resulte necesario.*
- *Mantener y expandir (e implementar donde no existen) los seguros de desempleo que, como es sabido, requieren de la expansión del empleo formal, y complementarlos con esquemas no contributivos para los trabajadores informales, vinculando ambos con las políticas activas de empleo.*
- *Mantener y expandir sistemas de pensiones contributivos, haciéndolos sustentables y evitando*

prometer prestaciones de vejez superiores a las que se puedan financiar con las contribuciones para evitar captar fondos que se requieren para financiar las prestaciones no contributivas.

- *Incorporar o expandir (según sea el caso) los programas no contributivos de protección social para la población mayor que no tenga otros ingresos o requieran ser complementados dada su insuficiencia.*
- *Lograr una cobertura universal e igualitaria de la política pública de protección social de la salud, combinando diferentes fuentes de financiamiento cuando sea necesario, pero donde la atención esté en función de las necesidades y no de los ingresos de los hogares.*
- *Fortalecer la rectoría del sector público en las diferentes componentes de la protección social. De manera especial, en la política de salud.*
- *Evaluar, en la medida en que la actividad productiva sea lentamente restablecida, el diseño de los programas de protección social (incluyendo aquellos implementados en la emergencia y que requieran adecuaciones en el período de transición hacia la pospandemia), su efectividad y sostenibilidad de largo plazo.*
- *Garantizar la sostenibilidad de financiamiento, especialmente frente a elevados niveles de deuda y procesos inflacionarios.*
- *Combinar la política de protección social con la promoción del trabajo decente y la estrategia de crecimiento de las economías nacionales, como condición absolutamente necesaria para hacer sostenible la propia protección social.*
- *Fortalecer y crear medidas contributivas y no contributivas para hacer frente a la presión demográfica y las nuevas urgencias de seguridad social provocadas por el cambio climático y otras*

transformaciones productivas que generan la transición hacia el futuro del trabajo.

- *Desarrollar sistemas nacionales de cuidado para niños, niñas, personas con discapacidad y personas mayores.*

Hasta aquí las propuestas de la OIT que todos deberíamos considerar.

Así las cosas, pienso que ha llegado la hora de intentar universalizar los sistemas de seguridad social para todos, lo que obviamente implica un reto enorme, aunque para lograrlo resulta necesario deslaboralizar de una buena vez la seguridad social en nuestra área continental, es decir, que no sólo sean los empleados formales que estén subordinados a un patrón quienes reciban los beneficios, sino que se extienda la cobertura a la población entera para que accedan, conforme a lo estatuido en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC): «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social»[13].

Máxime cuando el artículo 22 de la DUDH categóricamente señala:

> *Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad*[14].

Porque como personas tenemos derechos inalienables e irrenunciables, que los Estados deben atender y respetar, como lo establecen múltiples instrumentos jurídicos internacionales –y también normativas nacionales–, en materia de derechos humanos. Porque si continuamos pasivos e indiferentes, le tenderemos una trampa a las futuras generaciones que caminan sin prisa, pero también sin pausa, a la desprotección social.

---

[13] *Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*. Véase su texto íntegro en la liga web: https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr_SP.pdf

[14] DUDH. Ver texto íntegro en: https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

3. El complicado futuro de la seguridad social en la región más desigual del planeta: América Latina y el Caribe

Al hablar de seguridad social, solemos enfocarnos en sus características básicas como por ejemplo el tema trascendente en materia de la salud integral, que por cierto suele acompañar a las pensiones, y de una u otra manera, a otras prestaciones sociales que abarcan, desde la básica hasta la integral, con base en el Convenio 102 «Norma Mínima de Seguridad Social» (1952), de la propia OIT[15].

Estoy convencido de que el servicio de salud históricamente es el más apreciado de todos los servicios que brindan nuestros seguros sociales latinoamericanos a la sociedad, máxime cuando se apuesta a los cuidados preventivos de las enfermedades catastróficas, tales como la hipertensión, obesidad o la diabetes, por lo cual debería incidirse siempre en la educación previsional. El coste de la sanidad suele ser mucho mayor que el gasto pensionario, y aunque si bien resulta relativamente fácil medir este último, es demasiado complejo el tema sanitario como para poder dimensionarlo adecuadamente; además, la seguridad social no es un tema individual sino familiar, atento a lo establecido por el artículo 25 de la DUDH, el cual establece:

> 1. *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*
> 2. *La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.*

[15] OIT, *Convenio 102 «Norma Mínima de Seguridad Social»*. Véase su texto en la liga web: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102

[16] DUDH. Ver su texto en: https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

Por otra parte, hay que adelantar que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), nunca ha estado más cerca de la región de América Latina y el Caribe que hoy en día: Chile, Costa Rica, Colombia y México son ya países miembros de dicha organización, que cuenta con un elenco de 35 Estados, aunque al respecto habría que añadir que el 25 de enero de 2022, el Consejo de la OCDE decidió iniciar conversaciones de adhesión con Argentina, Brasil y Perú.

Es penoso que México, con 130 millones de habitantes, sea el último de los países latinoamericanos miembros, en inversión en materia de sanidad pública, como podrá observarse en la gráfica emanada de la OCDE, al aportar mi país solo el 2,8% para salud[17]. México es por eso el cuarto país en defunciones causadas por la pandemia de la COVID-19, porque en cifras oficiales se refieren cuando menos medio millón de personas, aunque otras fuentes fiables, calculan que hubo muchos más decesos que los datos que suele manejar el actual Gobierno federal[18].

Y debo decir aquí, en el rubro de la salud, que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), hizo su parte hasta donde pudo, al haber atendido de manera solidaria no sólo a los asegurados registrados y sus familiares derechohabientes, sino a población abierta en el primer pico de la pandemia de 2020, lo cual es loable.

En cuanto atañe al rubro de las prestaciones sociales, la seguridad social se extiende de manera trascendente, al ser un deber de los seguros sociales nacionales atender a la población entera sin discriminación alguna, bajo la figura de cobertura *no contributiva* que alienta la propia OIT con base en su solemne compromiso en materia de atención y difusión de la seguridad social, que se encuentra plasmada en la «Declaración de Filadelfia». El propio Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, opina al respecto: *«La protección social es un componente fundamental del desarrollo económico y social, esencial para tener éxito en la lucha contra la pobreza y la desigualdad»*.

Este tema de prestaciones sociales es una herramienta esencial, que no debería quedar a la discrecionalidad de los gobernantes en turno en un país que se considere democrático, porque su objetivo será siempre en beneficio del pueblo, pero ante todo *frente al pueblo*. Y no nos confundamos, porque

---

[17] Ver: https://www.saludiario.com/grafica-los-paises-que-mas-y-menos-invierten-en-salud-en-el-mundo/

[18] Consúltense los *Datos Oficiales de la COVID-19 del Gobierno de México,* en la liga web: https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2022/08/Boleti%CC%81n_XXXIV_Exceso_Mortalidad_SE24_270722.pdf

no estoy hablando de concesiones gratuitas ya que se costea a cargo del Estado de nuestros impuestos, sino que hablo de derechos humanos que son indispensables para la dignidad del pueblo, siendo una clara responsabilidad de los Gobiernos nacionales.

Conviene puntualizar que, en materia de prestaciones sociales, se incluye un listado de temas trascendentes que son muy poco visibilizados por la sociedad, como lo son: vivienda decorosa, prestaciones de estancias infantiles o guarderías, casa de descanso para adultos mayores o de personas en situación vulnerable, campañas de vacunación, atención y promoción de la salud, acciones de salud comunitaria, atención en situaciones de emergencia nacional, combate a la marginación o la pobreza, atención a pueblos originarios, impartición de cursos de educación higiénica, estilos de vida saludables así como de desarrollo de actividades culturales y recreativas, cultura física y deportiva, cooperación con otros sectores para mejores prácticas de convivencia, velatorios, tiendas de bajo costo, y otras tareas enfocadas al bienestar social, dependiendo de la idiosincrasia nacional.

Dicho lo anterior, entremos ya al complejo tema de la sostenibilidad financiera de las pensiones de seguridad social, que es un desafío mayúsculo a nivel global. Partiré de una pregunta clave que deberíamos plantearnos todos para intentar resolver el dilema: ¿cómo volver sostenible un sistema nacional pensionario?

Para formarme una idea clara respecto al tema, he buscado las fuentes que considero más fiables para que nos abran un abanico de posibilidades en estos tiempos complejos, convulsos y disruptivos que estamos viviendo, porque pienso que los sistemas de seguridad social es la única oportunidad que tenemos en nuestros respectivos países para dignificar nuestra existencia en todos los órdenes. Elegí las siguientes fuentes internacionales, a saber: la OIT, el Banco Mundial, la CEPAL, la OCDE, la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), y desde luego el libro del célebre y homenajeado Dr. Carmelo Mesa-Lago, publicado por la Fundación Friederich Ebert, intitulado: «Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina: promesas y realidades». Por cierto, todas las fuentes son fácilmente localizables en los buscadores de Internet. Tras revisar su contenido –lo diré aun corriendo el riesgo de llegar al reduccionismo–, terminé por comprender que el modelo de reparto de fondo común con pensiones predefinidas en ley parece ser ya insostenible por razones multifactoriales. Capté que muchos de los sistemas pensionarios de la región ya no son públicos sino privados, debido a que cuentan con empresas administradoras de fondos para el retiro que lucran excesivamente

con asuntos públicos e impacto social; entendí que el enfoque pensionario se realiza con base en los fines u objetivos de las propias organizaciones, siempre bajo el encuadre de sus propias necesidades u objetivos; y por último, que «la moda» actual de los países es contar con modelos de capitalización individual, como está sucediendo ya en Reino Unido, o como sucede en China que venía haciendo pruebas piloto desde hace un lustro y termina de lanzar, a finales del mes de abril de 2022, su sistema privado de pensiones, lo cual constituye un hecho histórico e inédito[19]. Así, en un mundo globalizado en todos los órdenes, con la enorme polarización política y social existente y aferrados todavía a seguir ligando la seguridad social al empleo formal –que sufre ahora los efectos sanitarios que destruyeron millones de fuentes de trabajo–, conviene reflexionar de nuevo de qué estamos hablando aquí y ahora: hablamos, sí, *de un derecho humano y social, que es irrenunciable e inalienable, que teóricamente debiera ser de todos y para todos sin discriminación alguna,* siendo además un derecho exigible al propio Estado.

La gran interrogante a resolver es si podremos darles seguridad social a todos los habitantes del país, y para contextualizarlo de mejor manera, habrá que efectuar al respecto algunas breves consideraciones jurídicas de las fuentes consultadas, razonando mi personal criterio de sostenibilidad de las pensiones del siglo XXI en México, al ser inviable por razones de espacio hacerlo a nivel regional, y al respecto ya hemos hablado sobre la OIT, por lo que me enfoco en el resto:

- En el Informe del Banco Mundial, denominado: «Soporte del ingreso económico en la vejez en el siglo XXI», se hablaba ya de que en materia de pensiones los sistemas multipilares daban mejores y mayores resultados, afirmando que se construiría mediante un modelo de 5 elementos, a saber: *a)* un pilar cero o no contributivo a manera de beneficio universal o pensión social; *b)* un primer pilar contributivo, con base en el ingreso del individuo; *c)* un segundo pilar obligatorio, que sería una cuenta individual que puede ser construida de una variedad de formas; *d)* un tercer pilar de arreglos voluntarios, también construido de una extensa variedad de formas y que sería flexible; *e)* otras fuentes de apoyo informal, intrafamiliar o intergeneracional, sea financiero o no, incluyendo la atención a la salud y una vivienda digna.

[19] Me pregunto ahora si China es realmente comunista o capitalista, porque su idea es sostener las pensiones de cerca de mil quinientos millones de habitantes, para continuar siendo al menos la segunda potencia económica mundial, tan solo detrás de los Estados Unidos de América; creo que muy probablemente y en un corto lapso, China le superará y será la gran potencia mundial.

A dicho Informe y su propuesta de sistema multipilar, México no le hizo caso.

- En 2015, la OCDE realizó un análisis pensionario que denominó: «Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones». En dicho estudio, se efectuaron diversas recomendaciones para mejorar el sistema pensional mexicano, aludiendo a la necesidad de efectuar importantes mejoras, aumentarse las cotizaciones al sistema, eliminar la fragmentación y mejorar el sistema de protección social a la vejez, integrándolo y expandiéndolo.

  En su síntesis, me llamó mucho la atención una tabla ilustrativa respecto las tasas de contribución en los sistemas de pensiones obligatorios, estando incluidos los dos seguros sociales federales más grandes del país: el IMSS –que protege a los trabajadores ordinarios del país–, como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) –que le da cobertura sólo a los servidores públicos federales–, y a ambos los categoriza como de los más rezagados del mundo en contribuciones.

  Es cierto, sobre todo las aportaciones efectuadas por el Gobierno federal.

- De manera más reciente, en 2020, la CEPAL analizó en la Serie de Macroeconomía del Desarrollo, número 210: «El Sistema de Pensiones en México», desde la perspectiva de la institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, en donde se establece categóricamente algo que de manera persistente he venido afirmando en mi obra escrita: que la seguridad social en México careció desde sus inicios, al crearse en ley el IMSS el 19 de enero de 1943, de la condición de universalidad que no protegía ni ofrecía cobertura a todos los ciudadanos, lo que es un contrasentido en el país que fue pionero en establecer en su Carta Magna los derechos sociales. Hoy día, para rematar el problema, existen en México 55 Seguros Sociales distintos (4 federales, y 51 locales ubicados en las 32 entidades federativas del país); y para colmo de males, existen más de mil sistemas pensionarios, todos ellos con reglas distintas (Ruiz Moreno, 2020).

- En abril de 2021, la Federación Internacional de Administradoras de Fondos para el Retiro (FIAP), publicó en el número 53 de sus clásicas Notas de Pensiones, un documento que denominó: *Tendencia mundial: insostenibilidad de los sistemas de reparto impulsa mecanismos de capitalización individual*, documento que desde su introducción alude al continuo envejecimiento de la población en todo

el planeta, debido al notorio aumento de expectativas de vida y la tendencia a la baja de la natalidad. Esa compleja problemática, aunada al problema sanitario, vuelve insostenible financieramente al modelo de reparto o fondo común, debido al costo oculto de las obligaciones a largo plazo, creándose así una presión fiscal inmanejable como lo es la deuda implícita que, en algunos países, cuadruplica su Producto Interno Bruto nacional; debido a ello, los países se han visto obligados a realizar reformas paramétricas de manera sistemática.

- En cuanto a trabajos individuales, resulta imperdible el estudio realizado por el Dr. Carmelo Mesa-Lago, intitulado: *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020),* publicado por la Fundación Friederich Ebert, que confirma que los sistemas de capitalización individual llevan ya más de tres décadas, y que, a partir de sus conclusiones tras un exhaustivo análisis efectuado, el autor nos presenta una serie de valiosas recomendaciones que derivan de una orientación flexible y no de un modelo único, con la idea de materializar una reforma que cumpla con los criterios de dar a la población genuina seguridad y sobre todo justicia social.

  Opino que este documento deberíamos de conocerlo todos los mexicanos.

- Obviamente habrá que considerar también la serie de propuestas y ensayos acerca de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, que ha realizado la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), y desde luego, el propio Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS).

Hasta aquí el brevísimo análisis del caso mexicano, que desde su basamento constitucional es inadecuado, al punto de que la creación de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) privadas que hoy operan, carecen de un sustento constitucional, lo cual he dejado planteado y razonado ya en mi obra escrita[20].

[20] Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. Ensayo breve: «La Constitución Mexicana de 1917 y su peculiar vinculación con el Derecho de la Seguridad Social del siglo XXI». *Revista de la Facultad de Derecho de México.* Tomo LXVII, enero-abril 2017, N° 267. Biblioteca Jurídica de la UNAM, México, 2017. Ver su texto íntegro en la liga web: file:///C:/Users/Ruiz%20Moreno/Downloads/32827-29819-1-PB%20(2).pdf

4. Conclusiones

Primera. Estamos rezagados en materia de seguridad social, en una era donde domina ya la llamada *Industria 4.0*[21], que no es el futuro porque ya está aquí desde inicios del siglo XXI. Si no innovamos y nos quedamos estancados, seguiremos en la era de los archivos de expedientes de papel de nuestros envejecidos, anacrónicos y colapsados seguros sociales, en vez de plataformas y expedientes digitalizados, a fin de comenzar a pensar de manera diferente, más actual, con altura de miras y pensando en lo que enfrentaremos en la segunda mitad del siglo XXI.

Segunda. Vivimos en una era compleja de cambios disruptivos, con temas ideológicos que han polarizado y dividido a nuestras poblaciones; es hora de hacer un atento llamado a todas las fuerzas políticas, a gobernantes y gobernados, a empleadores y organizaciones sindicales, para realizar un diálogo social constructivo y decidir qué tipo de seguridad social podemos construir entre todos, comenzando siempre por detectar los consensos para luego enfocarnos en los disensos para forjar acuerdos de largo aliento. ¡Podemos y debemos hacerlo!

Tercera. Ya lo sabemos todos los segurólogos sociales, no hay un modelo único e ideal en materia de seguridad social ni en pensiones, y las discusiones sobre cómo construirlo deben iniciar necesariamente desde un diálogo social respetuoso, debido a que el factor político es mucho más trascendente que los factores económicos, sociales, culturales y el jurídico. Bien sabemos que a los juristas la clase política nos oye, pero no nos escucha o de plano simplemente nos ignora.

Cuarta. Los Estados nacionales de nuestra región continental son los únicos responsables del servicio público especializado de la seguridad social, y si el Estado no puede brindarlo a toda la población, entonces nadie podrá. No debemos permitir en plena era de los derechos humanos, que se discrimine a millones de nuestros conciudadanos, ni podemos fallarles a las nuevas generaciones que sufrirán las consecuencias de nuestra apatía, pasividad e indiferencia. Hay que tener siempre altura de miras, pensando desde ahora en el año 2050 o más adelante.

Quinta. Los juristas tenemos el ético deber de atender el aspecto jurídico hasta el límite de nuestras posibilidades, a fin de argumentar lo necesario hasta obtener resoluciones del Poder Judicial federal que respeten, en todo

[21] *Industria 4.0. Trabajo y Seguridad Social.* Ver texto del libro completo y digitalizado en la liga web: http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/57160

tiempo y lugar, nuestro legítimo derecho humano de acceso a la seguridad social e incluso al seguro social. Estoy totalmente convencido de que, si la seguridad social no existiera, habría que inventarla, y si la que tenemos no nos sirve como debería hacerlo, entonces habrá que reinventarla.

¡Pongamos ya manos a la obra!, porque bien lo decía el inolvidable luchador social Martin Luther King: *«En el futuro no nos lamentaremos tanto de los perversos, sino de la pasmosa pasividad de tanta gente buena, que con su silencio cómplice permitió que los otros actuaran impunemente».* ¡Pues eso!

Bibliografía

Espejo, A. (2022). *Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional*. Santiago: CEPAL.

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP). N° 49, octubre de 2020. Enrolamiento automático para complementar las pensiones: el exitoso caso del Reino Unido. https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2016/01/NP_49_ Enrolamiento-autom%C3%A1tico-en-Reino-Unido_Oct-2020.pdf

OIT (2010). La Iniciativa del Piso de Protección Social OIT-ONU: El papel de la seguridad social en la respuesta a la crisis y en la recuperación, y otras perspectivas. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/features/WCMS_141821/lang—es/index.htm

_____(2021). Panorama de la Protección Social en América Latina y el Caribe. Avances y retrocesos ante la pandemia. Nota técnica. Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—-americas/—ro-lima/documents/publication/wcms_823638.pdf

_____(2018). Panorama Laboral Temático. En América Latina más de la mitad de los trabajadores no cotiza para la seguridad social. https: //www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_634997/lang—es/index.htm

ONU-CEPAL (2020). El sistema de pensiones en México. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 210. https://www.cepal.org/es/publicaciones/45820-sistema-pensiones-mexico-institucionalidad-gasto-publico-sostenibilidad, pp. 30 a 35.

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo (2022). *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, 15ª edición, 1ª reimpresión, México: Editorial Porrúa.

_____(2011). *Seguridad Social obligatoria para trabajadores migrantes e informales,* México: Editorial Porrúa.

_____(2020). *Las pensiones, el gran desafío pendiente de México.* México: Editorial Tirant lo Blanch.

_____(2017). «La Constitución Mexicana de 1917 y su peculiar vinculación con el Derecho de la Seguridad Social del siglo XXI». *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Tomo LXVII, enero-abril, N° 267. Biblioteca Jurídica de la UNAM, México. file: ///C:/Users/Ruiz%20Moreno/Downloads/32827-29819-1-PB%20(2).pdf

Ruiz Buenrostro, Ángel Edoardo (2017). *Bases mínimas para una seguridad social universal, la unificación de los seguros sociales en México*. México: Editorial Porrúa.

El incisivo concepto de proteccion social compartimentos estancos y vasos comunicantes

Luis Enrique De La Villa Gil*

DEDICADO al Profesor Carmelo Mesa-Lago, compañero entrañable y permanente, desde nuestros estudios de doctorado en la Universidad Complutense de Madrid, en el curso 1957-1958, y figura reconocida universalmente, como estudioso de la protección social pública y privada. Con mi reconocimiento a su extraordinaria aportación científica y con enorme cariño.

Sumario

I. La protección social en la historia, con particular referencia a España. II. El concepto de protección social y sus campos: A. El campo de la protección social pública: a. El sistema nacional de Seguridad Social. b. El sistema nacional de Salud. c. El sistema nacional de Asistencia Social. B. El campo de la protección social privada: a. Salud. b. Dinero. c. Amor. III. Un modelo ideal de vasos comunicantes, entre la protección social pública y privada. Bibliografía utilizada.

* Catedrático Emérito de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Autónoma de Madrid. Abogado en ejercicio. Director de la Revista General de Derecho del Trabajo y Seguridad Social (Madrid, Iustel, Portal Derecho, S.A). Doctor honoris causa por la Universidad de Salamanca.

I. La protección social en la historia, con particular referencia a España

01. La idea de la Protección Social ha sido preocupación humana prioritaria, como demuestra su intenso tratamiento poético desde los tiempos más remotos, milenios antes de que irrumpiera como concepto teórico antes y legislativo después. Difícil es encontrar cualquier poema en el que estén ausentes las necesidades y los paliativos a los que aquélla respondió históricamente. Para Cirlot (1916-1973)[1] lo importante en poesía es identificar un centro de profundización infinita, germen del eterno fluir y refluir de las formas vivas y de las dimensiones espaciales y, de ese modo, al igual que la «amada» es el *anima-mater* que empuja hacia el resurgir del no mundo, la «necesidad» tiene el mismo significado nuclear en el campo de la protección social.

El hombre antiguo dura poco y el riesgo mayor es la pérdida violenta de la vida. No tiene tiempo para pensar más que en salvar el cuerpo de otros animales, incluidos sus congéneres. Homero (siglo IX a.C.)[2] lo cuenta en numerosos pasajes como éste … *una vez a encontrarse llegaron entrambos ejércitos,/ los escudos, las lanzas y todo el valor de los hombres/ de broncíneas corazas armados, chocaron a un tiempo,/ y al chocar las convexas corazas se armó un alboroto./ Simultáneos se oyeron gemidos y gritos de triunfo:/ se moría y mataba, la sangre cubría la tierra*[3] ... No es que no se conozcan peligros y daños espantosos, descritos en la *Eneida,* la epopeya escrita por Virgilio (70-19 a.C.)[4], entre los años 29 a 19 a.C., para complacer al emperador Augusto (63 a.C-14 d.C.). Al entrar el piadoso Eneas en el Averno, guiado por la Sibila, ve cómo … *en el mismo vestíbulo y en las primeras galerías del infierno/ habitan el Dolor y los Remordimientos;/ allí moran asimismo las cerosas Enfermedades y la triste Vejez,/ el Miedo, el Hambre –mala consejera– y la aterradora Miseria,/ imágenes espantosas, y el Sufrimiento y la Muerte/ y su hermano el Sopor morboso, y los perversos/ Gozos de la*

---

[1] Juan Eduardo Cirlot Laporta nació y murió en Barcelona en 1916 y 1973, respectivamente. Ensayista y crítico de arte, debe ser considerado el más importante simbolista español.

[2] Los datos fiables sobre Homero son escasos, atribuyéndosele las dos obras maestras de la épica griega –la *Iliada* y la *Odisea*– y suponiéndose su ceguera, su oficio de rapsoda y el transcurso de su vida en el siglo VIII o IX antes de Cristo.

[3] Los versos pertenecen al Canto IV de la *Iliada*; obra maestra de la épica griega; se cita por la edición de José Alsina y Fernando Gutiérrez. Barcelona, Editorial Planeta, 1980, p. 82.

[4] Publius Vergelius Maro nace en Andes (actual Pietole) en el 70 a.C. y muere en Brindisium (actual Brindisi) en el 19 a.C.; una de las cumbres de la poesía universal.

mente, y en otro lado la mortífera Guerra,/ los férreos lechos de las diosas benefactoras y la alocada Discordia,/ ceñida de cintas ensangrentadas el cabello viperino[5] …Sin embargo, no hay verdadero sentimiento de necesidad, confundida con la misma muerte … *es el tiempo de la inocencia/ el tiempo del lobezno y del brote/ el anterior a la Necesidad*[6]*,* Odysséus Elýtis, Οδυσσέας Ελύτης[7] (1911-1996).

El hombre medieval está atenazado por el miedo a perder el alma… *termina por caer quien demasiado sube;/ no puede haber bien en el hombre lo que el cielo niega*[8], Petrarca[9] (1304-1374). Le atenaza el pavor al infierno *–perded toda esperanza al adentraros*[10]*,* poetiza Dante (1265-1321), tras su descenso en compañía de Virgilio (70-29 a.C.)–, aun más fuerte que su necesidad insatisfecha, remendada por la caridad intermitente… *quánto a la beneficencia/ sea dina de loar/ en los que tienen lugar/ pruévolo con la espiriencia:/ es otra mayor sapiencia/ que, sólo por*

---

[5] *… vestibulum ante ipsum primisque in faucibus Orci/ Luctus et ultrices posuere cubilia Curae;/ pallentesque habitant Morbi tritisque Senectus/et Metus et malesuada Fames et turpis Egestas,/ terribilis visu formae, Letumque Labosque,/ tum consanguineus Leti Sopor, et mala mentis/ Gaudia mortiferumque adverso in limine Bellum/ ferreique Eumenidum thalami et Discordia demens/ Vipereum crinem vittis innexa cruentis …* Versos 273 a 281 del libro VI del poema épico del héroe troyano Eneas, *Aeneidos* o *La Eneida*; numerosas ediciones en castellano, por ejemplo de la Editorial Espasa-Calpe Austral [1951, versión Eugenio de Ochoa (1815-1872)], de la Universidad Autónoma Nacional de México [1972-1973, 2 vols., versión Rubén Bonifaz Nuño (1923), biling.]; la de las Editoriales Cisc-Tirant lo Blanch [2009-2011, versión Luis Rivero García (1964)], ed. 62 [2012, versión Miquel Dolç (1912-1994), etc.

[6] Versos no disponibles en griego, del poema *To áxion estí* (Το άξιον εστί) de (Íkaros), 1960, traducido al español como *Dignum est* (Editorial Plaza & Janés, 1980, versión de Cristian Carandell) o como *Es Digno* [*Antología general de Odisséus Elýtis* (Editorial Altaya), 1995, versión de José Antonio Moreno Jurado (1946)].

[7] Nace Odysséus Alepoudélis (Οδυσσέας Αλεπουδέλης) , su verdadero nombre, en Heraclion, Creta en 1911 y muere en Atenas, en 1996; dramaturgo, ensayista, crítico de arte y traductor, fue distinguido, en 1960, con el premio nacional de poesía en Grecia, obteniendo el Nobel de Literatura en 1979.

[8] *… a cader va chi troppo sale;/ né si fa ben per uom quel che'l ciel nega …* versos del Soneto 307, de *I sonetti del Canzoniere –rerum vulgarium fragmenta–*, parte 2ª, *In morte di madonna Laura*, ed. Atilio Pentimalli, *F.Petrarca, Los sonetos*. Editorial Bosch, 1981, biling; en el soneto 294, el segundo de los tercetos es también perfectamente sombrío … *veramente siam noi polvere et ombra;/ veramente la voglia cieca e'ngorda;/ veramente fallace è la speranza …*

[9] Nace en Arezzo en 1304 y muere en Arquà, Padua, en 1374; clérigo, una de las cumbres de la poesía universal, de honda influencia en el Renacimiento y en los poetas españoles de los siglos XVI y XVII.

[10] *… lasciate ogni speranza, voi ch'entrate …* El verso –noveno del Canto III, dedicado al *Inferno*– es probablemente el más célebre de toda la *Commedia*, alegórica y apostillada de *divina* por los posteriores exégetas de la obra; *apud. Comedia. Infierno*. Barcelona, Editorial Seix Barral, 1973, pp. 26 y 27.

bien hablar,/ obtener, aver, cobrar/ general benivolencia[11], Marqués de Santillana[12] (1398-1458). Unos pocos vinculan la protección al propio esfuerzo … *quien vive sin trabajo en este mundo/ no debe estar contento en tal estado,/ ni debe esperar bienes milagrosos,/ ni percibir jornal si no ha trabajado*[13], Ausìas March Ripoll (c.1397-1459)[14], pero los más hallan consuelo de los males pasajeros de la tierra en los bienes duraderos de la otra vida … *pues se va la vida apriessa/ como sueño,/ e los deleites d'acá/ son, en que nos deleitamos, temporales,/ e los tormentos d'allá,/ que por ellos esperamos,/ eternales*[15], Jorge Manrique[16] (1440-1479).

El hombre moderno localiza en los mapas lugares maravillosos. En la tercera década del XVI, los hermanos Pizarro [Francisco (1478-1541), Hernando (1504-1580), Juan (c.1510-1536) y, sobre todo, Gonzalo (c.1510-1548)], persiguen un *País de la Canela* y se extasían ante el paraje rico y bello de Hatun-Xauxa, en el reino de los Incas. Allá por 1567 compone Pieter Brueghel el Viejo (1525-1569) el famoso cuadro conocido como país de Cucaña o de Jauja, no lejano de aquel en el que existen ríos de leche,

---

[11] Estrofa XXXII del *Doctrinal de Privados*, escrita a la muerte de Don Álvaro de Luna, Condestable de Castilla y Maestre de la Orden de Santiago (1390-1453), versos en los que el poeta habla en nombre del prócer ajusticiado: *Cancionero general* de Hernando del Castillo (s. XIV-s. XV), Valencia (Cristóbal Hofman), 1511, *apud*. edición de Joaquín González Cuenca (1942), Editorial Castalia, 2004, t. I, p. 435. En su obra de superior valor ético y poético, *Proverbios o Centiloquio*, de 1437, escribe en el LXVIII, que… *socorrer al miserable/ es oficio,/ é non lo fazer es viçio/ detestable:/ ca del ánimo notable/ non se piensa/ nin espera tal ofensa/ retractable* : Manuscrito 3-677 BNE, *apud*. edición de Manuel Durán (1925), *Marqués de Santillana, Poesías completas II, Poemas morales, políticos y religiosos. El proemio o carta*, Editorial Castalia, 1980, pp. 60-61, que contiene los consejos morales escritos a solicitud de Juan II de Castilla (1405-1454), para la educación del príncipe Enrique (1425-1474), que reinaría (1454-1474), como Enrique IV de Trastámara, el Impotente.

[12] Yñigo López de Mendoza, Marqués (I) de Santillana, nace en Carrión de los Condes en 1398 y muere en Guadalajara, en 1458; humanista, cortesano, narrador, crítico literario, antólogo, militar y político influyente.

[13] … *en ira sta de Déu lo peccador/ com en est món treball no li és dat;/ dels béns de Déu no sia sperador:/ no ha lloguer que no ha treballat* … Versos del poema ¡*Qui-m tornarà lo temps de ma dolor*, clasificado como *LXIII*, en la edición de Juan Ramón Masoliver Martínez de Oria (1910-1997), titulada *Ausías March, Antología poética*. Editorial Los Libros de la Frontera, 1976, pp. 90-95; traducción castellana a partir de la realizada por Baltasar de Romaní (fallecido en 1547).

[14] Ausiàs, o Ausies, o Auzies, o Ausías, o Osias March Ripoll nace probablemente en La Safor, Gandía, alrededor de 1397 y muere en Valencia, en 1459; armado caballero en 1419, militar, hacendado y halconero real, le corresponde el mérito de sentar las bases de la nueva poesía catalana, alejada del provenzalismo y del trovadorismo, con fuerte influencia en los poetas coetáneos, incluso en castellano.

[15] Estrofa XII, versos 137 a 144, de las Coplas a la muerte de su padre, *apud*. edición de Jesús-Manuel Alda Tesán, Jorge Manrique. *Poesía*. Madrid, Editorial Cátedra, 4ª ed. 1978, p. 150.

[16] Nace, probablemente, en Paredes de Nava en 1440 y muere batallando, en Stª María del Camino, en 1479; militar, sus *Coplas* han merecido incluirse en cualquier antología de la más alta poesía española de todos los tiempos.

lagos de miel, lluvia de vino, en el que vuelan los gansos asados, los lechones cocinados penden de los árboles con un cuchillo clavado para su consumo inmediato y hasta los monjes se solazan sin ningún recato.

El hombre contemporáneo construye teorías para resguardarse, siempre grises –dirá Goethe (1749-1832)[17] por boca de Mefistófeles–, en contraste… *con el verdor del árbol dorado de la vida*[18]. El hombre se siente *solitario, aislado, solo*[19] y, más que en el impetuoso mar de Coleridge (1772-1834)[20], naufraga en el mar de la vida misma, emprendiendo la lucha para sentirse libre e igual a los demás en una deseable sociedad solidaria… *la asistencia pública es una deuda sagrada. La sociedad debe procurar la subsistencia de los ciudadanos en situación de desgracia, bien procurándoles un trabajo, bien asegurándoles los medios de existencia a aquellos que no estén en situación de trabajar* (Declaración de Derechos Humanos del Hombre y del Ciudadano, 24 de junio de 1793, art. 21). Las cosas marchan lentas y el *Spleen* (1869) de Baudelaire (1821-1867) ironiza sobre los países en los que todo es *hermoso, abundante, tranquilo y, honrado*.

Sin embargo, transcurren solo catorce años hasta que el canciller von Bismarck (1815-1898)[21] –pragmático, elitista y ambicioso, nada proclive a la clase obrera–, realiza la inversión característica de los políticos conservadores,

---

[17] Johann Wolfgang Goethe nace en Frankfurt a.M en 1749, y muere en Weimar, en 1832; novelista, dramaturgo y poeta es, sin duda, el más grande de los escritores en alemán, autor del genialmente universal e inclasificable poema trágico *Faust*.

[18] *… grau, teurer Freund, ist alle Theorie,/ und grün des Lebens goldner Baum …* versos del único acto, de la primera parte, de la escena cuarta *Studierzimmer* (*Cuarto de Estudio*), del Faust, un inclasificable, universal y genial poema trágico escrito por su autor a lo largo de su vida, entre los años 1771 y 1831. La primera parte se editó (Tubinga, Cotta'sche Verlagbuchhandlund) en 1808 y la segunda en (Stuttgart, Cotta'sche Verlagbuchhandlung) 1833, póstumamente. De la obra conjunta existen incontables ediciones, entre ellas la primorosa de (Berlín-Leipzig, Der Verlag Th. Knaur Nachf), 1929; en español son recomendables las versiones de José Roviralta Borrel, Editorial Ibérica, 1920; Rafael Cansinos Assens, Editorial Aguilar, 1957; José Mª Valverde, Editorial Planeta, 1980 y 1999; Manuel José González y Miguel Ángel Vega, Editorial Cátedra, 1988 y la más reciente de Helena Cortés Gabaudan, Editorial Abada, 2015, bilingüe.

[19] *… Alone, alone, all, all alone,/ Alone on a wide wide sea …* versos del poema *The ode of the ancient mariner*, del poemario *The rime of the Ancyent Marinere* (Lyrical Ballads) de 1798, llevado al cine en 1925 y 1975, versión musical de 1984 y ediciones en todos los idiomas, así la bilingüe –ilustrada por Gustave Doré (1832-1883)– de Eduardo Chamorro (1946-2009) publicada en (Bocaccio. La Gaya Ciencia) 1975 y 1981.

[20] Samuel Taylor Coleridge nació en Ottery Saint Mary en 1772 y murió en Highgate en 1834; ensayista y poeta, el poemario antes citado constituye su obra maestra.

[21] Otto von Bismarck nació en Schönhausen en 1815 y murió en Friedrichsruh en 1898; conocido con el sobrenombre de *El Canciller de Hierro*, contribuyó decisivamente a la construcción del imperio alemán engrandeciendo y aglutinando de modo progresivo los Estados prusianos.

y logra un ten con ten con la *allgemeiner deutscher Arbeiterverein* y el *sozialdemokratische Arbeiterpartei*, para crear, en 1883, el primer seguro social –*Krankenversicherung*– conocido por la humanidad[22], fundiendo inteligentemente los genes de la beneficencia y del seguro privado. Los profesores Alonso Olea (1924-2003) y Tortuero Plaza (1955) se hicieron eco del ditirambo de Gustav von Schmoller (1838-1917), alusivo a… *la árida roca de la que surge el agua vivificante del seguro social*[23].

02. Esa bola fragmentada y burocrática, pero de enorme fortaleza política, rueda y crece hasta que, sesenta años más tarde, tras el cataclismo de la segunda guerra mundial, encuentra unidad y fantasía de la mano del economista –atrabiliario y heteróclito– William Beveridge (1879-1963)[24], inventor de la leyenda de la protección social integral, alejada por hipótesis del logos científico y capaz de poner en un brete a su Gobierno, sin medios para traducir en leyes las visiones de quien sería llamado el *William de la gente*, cuyo Informe *Social Insurance and Allied Services* (1941)[25] se agotó, visto y no visto, en los kioskos. Prevenía contra cinco gigantes malignos –la enfermedad, la invalidez, la ignorancia, la pobreza y la ociosidad– y proponía los antídotos de la sanidad, la seguridad social, la educación, la vivienda y el pleno empleo. Una frase tópica, que no salió de él sino de Winston Churchill (1874-1965)[26] –un personaje

---

[22] Ampliamente sobre las causas que propiciaron su creación, Paul Durand, *La politique contemporaine de Sécurité Sociale*. París, Editorial Dalloz, 1953; trad. esp. de José Vida Soria. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, pp. 103 y ss.

[23] Cfr. Su obra *Instituciones de Seguridad Social*. Madrid, Editorial Civitas, 18ª ed., 2002, p. 28, sobre todo nota 47.

[24] William Henry Beveridge nació en Rangpur en 1879 y falleció en Oxford en 1963. En la primera parte del magnífico libro de Nicholas Timmins, *The five giants. A bibliography of the Welfare State* (Harper Collins Publishers, 1995) y traducido en 2001 por Santiago Borrajo Iniesta para el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se le presenta como un personaje desconcertante … *parecía alguien sabio y a quien se puede querer, para otros era insoportable y vano. Para algunos era una persona de una inteligencia deslumbrante, para otros un tedioso pelmazo. Para algunos su generosidad y simpatía eran ilimitadas, para otros era cruel y centrado en sí mismo hasta el extremo de ser completamente insensible. Algunos lo veían como un reformador humano, radical y visionario, otros como un peligroso burócrata, algunos como un idealista sentimental con su cabeza en las nubes y con los pies en la charca. Me lo han descrito personalmente como un hombre que no le daría un céntimo a un mendigo ciego y como una de las personas más bondadosas que jamás he conocido …*

[25] … *Social Insurance and Allied Services*, publicado originariamente en Londres, por Her Britannic Majesty's Stationery Office, con éxito editorial imprevisible y sorprendente. De las diversas ediciones existentes en español, es muy recomendable la que en los años 1988-1989 traduce Carmen López Alonso para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y que comprende también otro volumen dedicado al segundo Informe de Beveridge, dado a conocer en 1944, como complemento del primero, bajo el título de *Full Employment in a Free Society*.

[26] Winston Leonard Spencer Churchill nació en Blenheim Castle en 1874 y murió en Londres en 1965. Afamado político, innovador del armamento militar y escritor fecundo, está considerado el responsable de la victoria aliada en la segunda guerra mundial. Fue premio Nóbel de Literatura en 1953.

listo como el hambre y más hedonista que Epicuro de Samos (341-270 a.C.)–, resume con frase deslumbrante la filosofía de la nueva idea-fuerza: *conseguir la protección del hombre desde la cuna hasta la sepultura…* Tienta lucubrar que también hubiera podido Beveridge inspirarse en el tenebroso pasaje de la *Eneida* anteriormente reproducido.

Vendrán luego las constituciones de contenido social y no simplemente programáticas, como las de Querétaro (1917), Weimar (1919) y, en lo que toca a España, –la republicana de 1931– mediante compromisos jurídicos de constituir Estados sociales y democráticos de Derecho, para suministrar al ciudadano algo de calor, pues… *¿qué es el infierno sino un corazón helado*?[27], en verso de Theodore Roethke (1908-1963)[28].

03. A partir de ahí, todo ha sido copia en los ordenamientos estatales europeos. Con referencia única al caso de España –por la brevedad impuesta a este estudio–, la primera copia –de von Bismarck– son las Leyes de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900 y de Retiro Obrero de 11 de marzo de 1919, no muy alejadas de las alemanas de 6 de junio de 1884 y 22 de junio de 1889. Y todas las leyes que vinieron después, hasta el periodo 1963-1966, para establecer otros seguros sociales protectores de riesgos específicos, tales los de supervivencia (viudedad, orfandad), invalidez, enfermedad por causas no profesionales, familia y desempleo.

La segunda copia –de Beveridge– es la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963 (BOE 30 diciembre) –casualmente promulgada el año del fallecimiento del británico y desarrollada sucesivamente en 1966, 1974, 1994 y 2015–, precedida de una exposición de motivos cargada de lirismo … *conscientes de que sin acudir a la solidaridad nacional ante las situaciones o contingencias protegidas, la seguridad social no pasa de ser un artificio técnico sin verdadera raíz comunitaria, la ley concibe a ésta como una tarea nacional que impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos; a los sanos, respecto de los enfermos; a los ocupados, respecto de los que se hallan en situación de desempleo; a los vivos, respecto de las familias de los fallecidos; a los que no tienen cargas familiares, respecto de los que las tienen; a los de actividades económicas en auge y prosperidad, en fin, respecto de los sectores deprimidos* (LBSS, I, 1, párrafo tercero).

---

[27] *… what's hell but a cold heart…* versos del poema *All the earth, all the air, VI* (*Toda la tierra, todo el aire, VI*), del libro *Poemas*, Editorial Signos, 1992, versión del poeta argentino Alberto Girri (1919-1991).

[28] Nace en Saginaw, Michigan, en 1908, y muere en Seattle, en 1963; profesor de literatura en las Universidades de Pennsylvania y Washington. Premio Pulitzer, en 1953.

Y la tercera copia –de las constituciones sociales– es la Constitución actualmente vigente de 1978 (en adelante CE), que bebe de dos fuentes principales, la *Grundgesetz de Bonn* de 1949 (art. 20.1), de donde mana el art. 1.1 CE (… «*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*») y la *Costitutione italiana* de 1947 (art. 3, párrafo segundo), modelo del art. 9.2 CE (… «*corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*»). Ambos son los dos preceptos de mayor carga social del cuerpo normativo constitucional. Basado en ellos se apuntala un modelo de protección social integrado por dos campos de protección, uno obligatorio de carácter público, y otro voluntario de carácter privado. Este campo privado queda abierto a la iniciativa de los particulares, sin contenido predeterminado. Pero el campo de carácter público, había de integrar la protección de la enfermedad, entendida ésta en su más amplio sentido; la protección económica frente a la falta o la insuficiencia de rentas; y la protección frente a cualquier otro estado de necesidad individual. Un modelo público, por tanto, encaminado a facilitar a los ciudadanos los grandes bienes que el compositor argentino Rodolfo Sciamarella (1902-1973), había llevado a su famosa canción de 1941… «*tres cosas hay en la vida, salud, dinero y amor, y el que tenga esas tres cosas puede dar gracias a Dios*…

El análisis de cada modelo estatal de protección social, permitiría apreciar si se estaba cerca del Estado de Cucaña o de Jauja, o de absoluto bienestar, o si, por el contrario, dicho propósito quedaba pervertido por sus lagunas e insuficiencias, como denunciaron una vez más los poetas, sirviendo de ejemplo este truculento texto del poeta Celso Emilio Ferreiro (1914-1979)[29], según el cual aquel utópico paraíso ha mutado a un País de los Enanos … *os arrojarán las sobras del banquete,/ los restos del festín, las migajas./ Conformes con la ración mezquina, vais/ sonriendo muy contentos/ con la sonrisa de los neutros/ que duermen sin remordimiento porque piensan/ que el mundo está bien hecho:/ este arriba y aquel abajo,/ en el medio un mar se sueños/ y un río de saudades sin orillas./ Un perfecto equilibrio. Cada cosa/ debe estar en su sitio./ Los mandarines,*

[29] Nace en Celanova en 1914 y muere en 1979; narrador, ensayista, traductor, periodista, muy cantado por cantautores.

mandando;/ los mansos pudriéndose y produciendo./ En las cúspides están las cajas fuertes/ llenas del sudor de los inocentes./ Debajo estáis vosotros, casta de enanos,/ sosteniendo la injusticia…[30].

II. El concepto de protección social y sus campos

04. Uno de los preceptos menos advertidos de la memorable Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963, fue el que comprometió al Gobierno a dictar… *las disposiciones necesarias para coordinar las entidades y servicios de la Seguridad Social con los que cumplan funciones afines a aquélla, de Previsión Social, de Sanidad Pública, Educación Nacional y Beneficencia o Asistencia Social* (Base Preliminar, VII). La importancia de una coordinación de esos dispositivos de cobertura trataba de conseguir un doble salto mortal: de los Seguros Sociales a la Seguridad Social y de la Seguridad Social a la Protección Social, integrando en ella todos los seguros personales y profesionales (propuesta Bismarck) y un dispositivo universal (propuesta Beveridge), idóneos para cubrir adecuadamente las necesidades de los ciudadanos.

Un mes anterior a la publicación de la Constitución de 1978[31], el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre (BOE 18 noviembre y 4 diciembre), identificó los tres pies del campo público de la protección social y asignó a cada uno de ellos una entidad gestora con propia personalidad jurídica, manteniendo el concepto de «sistema» para la Seguridad Social (art. 1.1, 1.1) y utilizando el concepto de «servicios» para la Salud (art. 1.1, 1.2) y para la Asistencia Social (art. 1.1, 1.3):

– Sistema de Seguridad Social (Instituto Nacional de Seguridad Social, INSS). El Real Decreto 1854/1979, de 30 de julio (BOE 31 julio), reitera la existencia de un sistema de Seguridad Social, concordante con el Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre (BOE 28 septiembre), estableciendo el servicio común denominado Tesorería General de la Seguridad Social.

– Servicio de Salud (Instituto Nacional de la Salud, INSALUD, en colaboración con el organismo autónomo Administración Institucional de la Sanidad Nacional, AISNA). El Real Decreto 1855/1979, de 30 de julio (BOE 31 julio), sigue aludiendo a «servicios sanitarios».

---

[30] … versos del poema, del poemario *Viaxe ao país dos ananos*. Editorial El Bardo, 1968.

[31] Aprobada por el Parlamento el 31 de octubre de 1978; refrendada el 6 de noviembre de 1978; sancionada por el Rey el 27 de diciembre de 1978; y publicada en el Boletín Oficial del Estado el 29 de diciembre de 1978.

– Servicio de Asistencia Social (Instituto Nacional de Servicios Sociales, INSERSO, colaborador del Instituto Nacional de Asistencia Social, INAS). El Real Decreto 1856/1979, de 30 de julio (BOE 31 julio), alude en este caso a «servicios complementarios» de las prestaciones del sistema de Seguridad Social.

Cabe hacerse la ilusión de que ese excelente diseño de campo público de Protección Social –dinero, salud y amor– lo hace suyo la Constitución Española (CE), aunque ello requiere un esfuerzo de construcción optimista capaz de hacer visible lo que se esconde en una serie de preceptos constitucionales, particularmente en aquellos que asignan la competencia sobre esos tres pies del campo público a distintos poderes públicos, venciendo así la tentación de convertir el sistema de Seguridad Social en el macro-dispositivo único –o, cuando menos, principal–, a cuyo través se garantizaría la dosis de protección social posible a los ciudadanos, tal y como venía ocurriendo, apenas sin excepciones, con anterioridad a 1978.

05. Es conveniente desde luego, antes de pasar a la exposición de los campos de protección social pública y privada, establecer las particularidades que la CE impone al modelo de protección social.

En los arts. 41 y 43 CE, que se transcribirán seguidamente, no se alude a sistemas de Seguridad Social y de Salud, mientras que, paradójicamente, sí se utiliza el concepto –sistema de Servicios Sociales– para una prestación concreta de Asistencia Social (art. 50 CE). Respecto de la Seguridad Social, el art. 41 utiliza la terminología de «régimen público», una nomenclatura confusa puesto que el vigente sistema de Seguridad Social se compone de regímenes, el régimen general para los trabajadores por cuenta ajena, y los regímenes especiales de trabajadores autónomos, funcionarios públicos y estudiantes. Respecto de la Salud, el art. 43 CE no utiliza concepto globalizador alguno, pero tanto un campo protector como otro son 'sistemas' si por tales se entiende un conjunto armónico de normas y de procedimientos enderezados a la consecución de un objetivo de cobertura de alcance estatal, lo que cumplen absolutamente los sistemas de Seguridad Social y de Salud. No así el 'sistema' de Asistencia Social –y de ahí la paradoja anotada respecto del art. 50 CE–, pues a lo más el conjunto de dispositivos heterogéneos que pertenecen materialmente al campo de la Asistencia Social, solo podría denominarse actualmente 'sistema invertebrado de Asistencia Social'.

Una profunda novedad introducida por la CE, es la de sustituir el Estado español unitario y centralista característico de épocas históricas anteriores, por un Estado para-federal, denominado 'Estado de las Autonomías', que aparece dividido en diecisiete Comunidades Autónomas (Galicia, Asturias,

Cantabria, País Vasco, Navarra, La Rioja, Castilla-León, Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía, Murcia, Valencia, Aragón, Cataluña, Baleares y Canarias) y en dos Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla). Los arts. 148 y 149 CE, distribuyen las competencias legislativas entre el Estado, como unidad, y las Comunidades Autónomas, que son desde luego parte del Estado pero no el Estado mismo. Simplificando lo que luego se dirá con mayor detalle, al Estado corresponde la competencia básica en materia de Seguridad Social, y la competencia de coordinación en materia de Salud y de Asistencia Social; y a cada una de las Comunidades Autónomas le corresponde la competencia ejecutiva en materia de Seguridad Social y la competencia básica en materia de Salud y la competencia exclusiva en materia de Asistencia Social. Pero en la práctica, las Comunidades Autónomas, en particular las 'nacionalistas' (sobre todo Cataluña y País Vasco), reivindican el engrandecimiento de su competencia en materia de Seguridad Social, en tanto que el Estado penetra intensamente en el terreno de la Asistencia Social, produciendo un efecto de 'asistencialización' del sistema nacional de Seguridad Social.

También es novedad constitucional la creación de un Tribunal Constitucional, competente para declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones con fuerza de ley que infrinjan preceptos constitucionales; competente también para amparar a los ciudadanos contra las violaciones de los derechos y libertades públicas considerados fundamentales; y competente para conocer de los conflictos de competencia que puedan producirse –y que se producen con cierta frecuencia– entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los conflictos de competencia de las Comunidades Autónomas entre sí.

Respecto del modelo de protección social, el Tribunal Constitucional ha establecido las interpretaciones siguientes:

1ª) Los preceptos constitucionales permiten diversas lecturas y, por tanto, diversa traducción en las leyes ordinarias, que no tienen, en principio, límites cuantitativos, dependiendo éstos de la política inspiradora de los órganos competentes para dictarlas.

2ª) Los derechos constitucionales de prestación –naturaleza que corresponde a los derechos de Seguridad Social, Salud y Asistencia Social– son derechos de configuración legal, en manos del legislador, que es el que debe decidir la dosis de protección social que haya de establecerse en cada caso o en cada coyuntura económica, ante la inexistencia de una garantía constitucional de irreversibilidad social respecto de los derechos sociales anteriormente establecidos por la ley, lo que posibilita las reformas peyorativas.

3ª) No se considera competencia del Tribunal Constitucional exigir el cumplimiento del art. 9.2 CE, a no ser por medio de la comprobación de que las leyes ordinarias impugnadas violan los derechos constitucionales, hasta el punto de hacerlos irreconocibles.

4ª) La CE garantiza un modelo público de protección social, que no podría por tanto ser sustituido por un modelo privado de protección social. Este modelo privado está asimismo constitucionalmente garantizado, como complemento del modelo público, pero sin un contenido predeterminado, en cuanto que solo depende de la iniciativa de los particulares.

Son los jueces de la jurisdicción ordinaria –en cumplimiento de su obligación de defender los derechos constitucionales[32]– quienes ocasionalmente sorprenden a los políticos y favorecen a la ciudadanía con interpretaciones asistemáticas que engrandecen las sendas por las que debería discurrir el derecho de protección social. Una actuación de imposible quebradura por los poderes gubernamentales del Estado y de las Comunidades Autónomas, no inéditos en el empeño de acomodar a sus propósitos las resoluciones judiciales, dictadas en el ejercicio de la independencia reconocida al Poder Judicial, sometido únicamente al imperio de la ley (art. 117 CE).

A. El campo de la protección social púbica

a. El sistema nacional de Seguridad Social

06. Se cita nuevamente la LBSS para dar cuenta de un pasaje muy significativo de la misma … *parece llegado el momento de operar el tránsito de un conjunto de Seguros Sociales a un Sistema de Seguridad Social* (I, 1, párrafo segundo, inciso primero), desarrollado luego en Ley Articulada de Seguridad Social de 1966 y en las posteriores refundiciones conocidas como Leyes Generales de Seguridad Social (LGSS), de 1974 y 1994, de donde pasa a la LGSS vigente de 2015 [Real Decreto-legislativo 8/2015, de 30 de octubre (BOE 31 octubre)], en la que se afirma explícitamente que … *el sistema de la Seguridad Social, configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva, se fundamenta en los principios de universalidad, unidad,*

[32] Establecida en el art. 5.1 de la Ley 6/1985, de 1 de julio (BOE 2 de julio y 4 de noviembre), Orgánica del Poder Judicial, dispone que … «*la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los jueces y tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos*».

solidaridad e igualdad (art. 2.1), estructurándose en un régimen general, en un número abierto de regímenes especiales y en una serie de «sistemas especiales» modulados dentro del régimen general (arts. 9 a 11).

Al entrar en vigor la CE, a finales de 1978, estaba vigente la LGSS/1974, en la que se contenía el concepto de sistema de Seguridad Social (arts. 6, 7, 8, 9…). Sin embargo, el art. 41 CE ignora ese concepto y prescribe que… «*los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libre*». La interpretación doctrinal siempre ha destacado, como datos positivos del precepto, la garantía constitucional de mantenimiento de un 'régimen público' de Seguridad Social, la amplitud de sus ámbitos objetivo y subjetivo, y la distinción entre un campo básico obligatorio, y un campo complementario voluntario. En contrapartida, se han venido considerando datos negativos del precepto la confusión del concepto 'régimen', puesto que el sistema de Seguridad Social está compuesto de un régimen general, para los trabajadores por cuenta ajena y asimilados, y unos regímenes especiales para los trabajadores autónomos o por cuenta propia, para los funcionarios públicos civiles y militares y para los estudiantes. También es objeto de crítica la ambigüedad creada con el sustantivo «asistencia» –en los dos párrafos del precepto– y la cita singular al desempleo, atribuyendo aparentemente a su cobertura importancia mayor que a otras contingencias protegidas.

El sistema de Seguridad Social es nacional o estatal pues el art. 149.1, 17ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre… «*legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas*». Las competencias ejecutivas se vienen entendiendo en sentido estricto y en ningún caso como competencias reglamentarias, y por tanto de interpretación restrictiva según orienta la locución «sin perjuicio», pese a algún estimable esfuerzo de elaboración ampliatoria[33].

07. Pero la más acusada característica del sistema postconstitucional de Seguridad Social es su «asistencialización» lo que si, por un lado, ha

[33] Sobresale el libro de mi querido discípulo universitario, Borja Suárez Corujo, *La protección social en el Estado de las Autonomías. Un examen de los artículos 149.1, 17ª y 148.1, 20ª, ante los procesos de reforma estatutaria* (Madrid, Iustel, 2006), que tuve el honor de prologar. Desde entonces, el joven autor de ese estudio se ha convertido en uno de los mayores especialistas españoles en la materia, aparte de desempeñar actualmente el alto cargo de Secretario de Estado del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

ampliado para bien el ámbito subjetivo y objetivo de cobertura, por otro para mal ha impedido la constitución de un sistema vertebrado de Asistencia Social, creando desajustes intensos en el modelo público de protección social, sin violar empero la Constitución, habida cuenta de la ambigüedad del art. 41 CE, en contraste con la claridad del art. 148.1, 20ª CE, según el cual … «*las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias ... asistencia social*», una expresión esta de asistencia social que no vuelve a aparecer citada en ningún otro precepto constitucional, ni por supuesto en el art. 149 CE, enunciador de las competencias exclusivas del Estado. Una política, de consiguiente, invasiva por el Estado de las competencias propias de las Comunidades Autónomas, que encontraría su réplica en la actitud de éstas al minimizar su competencia sobre la Asistencia Social y reivindicarla sobre la Seguridad Social, una operación de momento frustrada desde la temprana sentencia del Tribunal Constitucional 124/1989, de 7 de julio (BOE 9 agosto), pero no abandonada desde las reivindicaciones de las Comunidades Autónomas de mayor sentimiento nacionalista. Este proceso de asistencialización del sistema nacional de Seguridad Social se inicia en el año 1982 y ofrece su última manifestación inequívoca, hasta ahora, en el año 2006.

a) La Ley 13/1982, de 7 de abril (BOE 30 abril), de integración social de minusválidos, pudo haber canalizado las prestaciones asistenciales reconocidas a favor de las personas actualmente denominadas 'discapacitados', hacia el sistema de Asistencia Social, una acción contemplada por el art. 148.1, 20ª CE, asentando de ese modo una primera piedra para su vertebración. El legislador descartó esa opción e impuso la ingeniosidad de un sorprendente «sistema especial de prestaciones sociales y económicas» para aquellos beneficiarios (arts. 12. uno y 13. dos).

b) La Ley 26/1985, de 31 de julio (BOE 1 agosto), sobre medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, reguladora de pensiones asistenciales para personas sin recursos, prescindió igualmente de dotar de contenido un posible sistema de Asistencia Social, enriqueciendo, por el contrario, la cobertura del sistema nacional de Seguridad Social … «*la revisión conjunta de otras manifestaciones protectoras, hasta ahora reguladas con independencia de las prestaciones de la Seguridad Social, inicia la transición hacia un nuevo modelo universalista y unitario de protección social en orden al cumplimiento de los mandatos constitucionales. En este sentido, la Ley dispone un incremento adicional en la cuantía de las*

pensiones asistenciales para personas sin recursos que, al tiempo que mejora en general la condición de sus beneficiarios, intensifica su carácter de protección supletoria para aquellas personas que sean declaradas incapacitadas permanentes o lleguen a la vejez sin reunir los períodos mínimos de cotización exigidos para el acceso a las pensiones contributivas. El siguiente paso habrá de ser una regulación unitaria de las distintas acciones de los poderes públicos para integrarlas en un nivel no contributivo de pensiones a favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carezcan de recursos económicos propios suficientes para su subsistencia» (Exp. Mot. párrafo séptimo).

c) La Ley 26/1990, de 20 de diciembre (BOE 22 diciembre), por la que se establecen en el sistema de Seguridad Social prestaciones no contributivas –aludiendo a un 'Modelo Público de Protección Social'–, argumenta que … «*esas situaciones de necesidad, no suficientemente cubiertas por los mecanismos asistenciales hasta ahora existentes, vienen a ser satisfechas de forma más segura jurídicamente y con mayor grado de suficiencia protectora con las nuevas modalidades no contributivas de las pensiones de invalidez y jubilación, que la Ley establece. Estas prestaciones se configuran como derechos subjetivos perfectos en favor de los beneficiarios, quienes, en cuanto pensionistas de la Seguridad Social, recibirán no solo una renta económica, sino también la asistencia médico-farmacéutica y los servicios sociales, obteniendo de esta forma una cobertura integral ante su estado de necesidad»* (Exp. Mot. II, párrafo tercero).

d) Mucho más cuestionable es el criterio acogido, dieciséis años después, por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre (BOE 15 diciembre), sobre protección de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, prestaciones que se dejan formalmente fuera de los sistemas de Seguridad Social y de Asistencia Social –con simultáneo desprecio de los arts. 149.1, 17ª y 148.1, 20ª CE–, para encajarse en un fantasmagórico «cuarto sistema de protección social», al amparo del art. 149.1, 1ª CE, un precepto igualmente aplicable a cualquier modalidad protectora y, obviamente, a los sistemas de Seguridad Social y de Asistencia Social. Los argumentos a favor de un desconocido «cuarto sistema de protección social» son en verdad insuficientes … *en este sentido, la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad*

de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1 CE), justifica la regulación, por parte de esta Ley, de las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas, y con pleno respeto de las competencias que las mismas hayan asumido en materia de asistencia social en desarrollo del artículo 148.1.20 de la Constitución (Exp. Mot. 3, párrafo tercero). De manera que, al acudir al art. 149.1, 1ª CE para anclar en él la Ley 39/2006, lo único que queda claro es que el legislador violenta una vez más el tenor del art. 148.1, 20ª CE, aunque esta vez no se atreva a atribuir la naturaleza de «Seguridad social» a las nuevas –y, por lo demás bienvenidas prestaciones a favor de las personas dependientes. No es la *Dropped Flower* de Oldenburg y Van Bruggen que, cual flor misteriosa, entra en el ojo misteriosamente, sino el tosco manotazo a la ventana por una ráfaga de aire, que no la deja ni abierta ni cerrada. La incertidumbre de la naturaleza de estas prestaciones asistenciales es en verdad intolerable… [esta es una] … *«modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del sistema de Seguridad Social»* ... (Exp. Mot. 2, 5º) ... [con ella] *«se trata ahora de configurar un nuevo desarrollo de los servicios sociales del país, que amplíe y complemente la acción protectora de este sistema ... en este sentido, el sistema de atención a la dependencia es uno de los instrumentos fundamentales para mejorar la situación de los servicios sociales en nuestro país»* ... (Exp. Mot. 2, 6º). Y esa torpeza descrita repercute lamentablemente en el mal funcionamiento e insuficiencia de estas ayudas a personas que no pueden valerse por sí mismas, un dispositivo protector insoslayable en el Estado social de Derecho.

e) Finalmente, el Real Decreto-legislativo 1/2013, de 29 de noviembre (BOE 3 diciembre), aprobatorio del texto refundido de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, repite la ocurrencia de tres décadas antes volviendo a aludir a un «sistema especial de prestaciones sociales y económicas» para los discapacitados (arts. 8 y 9), una cobertura a celebrar, desde luego, pero de naturaleza indiscutiblemente asistencial y, por tanto, propia de un sistema nacional de Asistencia Social.

Por su parte, el Tribunal Constitucional no ha encontrado todavía ocasión de dar al César y a Dios lo que es de uno y de otro y, en sus sentencias 76/1986, de 9 de junio (BOE 4 julio) y 239/2002, de 11 de diciembre (BOE 10 enero 2003), ha pasado por alto la invasión estatal del campo natural de la Asistencia Social, oponiendo sólo un tímido freno a la auto-investidura del Estado como poder monopolístico en el establecimiento de prestaciones sociales asistenciales. Una situación indeseable que, sorprendentemente, sigue despreciando los Estatutos de Autonomía por los que se rigen las competencias y el funcionamiento de las Comunidades Autónomas, en cuanto «norma institucional básica» de las mismas (art. 147.1 CE).

08. Con sus vaivenes y achaques, el sistema nacional de Seguridad Social ofrece una dosis estimable de cobertura para que un elevado porcentaje de la ciudadanía disponga de una renta en dinero cuando pierde la renta salarial obtenida por la realización de sea cual sea el trabajo: dinero para quien no lo puede realizar temporalmente (enfermos, accidentados, maternidad/paternidad y derivados) y dinero para quien no lo puede realizar definitivamente (jubilados e inválidos); dinero para quienes pierden el soporte económico de un familiar con renta salarial o prestación social sustitutoria (viudos, huérfanos, ascendientes y descendientes) y dinero, en fin, para quienes pierden el trabajo, quieren y pueden trabajar y no disponen de oferta de empleo adecuado (parados). La reducción del dinero puesto a la disposición de los protegidos por el sistema de Seguridad Social responde a una política de común aceptación hasta tiempos nada lejanos: la política «conservacionista» de mantener la percepción de la prestación social pública (pensiones en particular) a costa de reducir su importe. Con tendencia a armonizar, al dictado de la coyuntura, la tasa de reposición, o equilibrio sinalagmático entre lo que el ciudadano aporta por medio de sus cotizaciones y lo que el sistema le devuelve por medio de sus prestaciones, levemente retocado por un dispositivo de reparto de unas y otras. Con la plausible creación de las prestaciones no contributivas o asistenciales, desde el año 1991, la tasa de reposición toma otros derroteros bien distintos, puesto que estas prestaciones no guardan relación alguna con cotizaciones previas ni con periodos de carencia, inexistentes por hipótesis, financiándose por tanto con los impuestos de los ciudadanos y concediéndose por la situación de necesidad de sus beneficiarios.

Muy llamativa es la inexigencia al sistema nacional de Seguridad Social de un suelo o nivel mínimo de cobertura, pues el art. 41, párrafo primero CE, permite cualquier «dosis» de aquélla, con carácter dinámico naturalmente, pues en una perspectiva estática el nivel de cobertura es el que fija la ley vigente. Habría que situarse en situaciones extremas, de cobertura testimonial,

para que, eventualmente, el Tribunal Constitucional declarase que una dosis inapreciable, desconectada de la necesidad a cubrir, desnaturalizaría la cláusula del propio Estado social de Derecho (art. 1.1 CE), al devenir irreconocible el sistema mismo, tal como llevaron a cabo, en ejemplos muy divulgados, sus homólogos de la República Federal Alemana y de Portugal. Como se dirá más adelante, la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social pasa por descargar sus débitos o por reforzar sus créditos, pues con los actualmente establecidos los números no dan, salvo, si acaso, ocasionalmente, en periodos de coyuntura muy favorable, que presencie un crecimiento generoso de la economía.

b) El sistema nacional de Salud

09. La «salud» es el primer patrimonio personal, condición indispensable para alcanzar el bienestar individual y familiar. Las definiciones académicas la equiparan al estado en que el organismo ejerce normalmente todas sus funciones, sinónimo pues de lozanía, robustez, fortaleza, vigor, vitalidad, energía. Su único antónimo es «enfermedad» o «falta de salud», disgregada en afección, dolencia, indisposición, padecimiento, trastorno, dolor, malestar, sufrimiento, perturbación, achaque, molestia, decaimiento, alteración, ataque, desmayo, abatimiento … Cómo negar, pues, que el más importante servicio o prestación que los poderes públicos han de facilitar al ciudadano es el cuidado de la salud, en su triple dimensión preventiva (evitar la enfermedad), reparadora (curar la enfermedad) y recuperadora (eliminar o reducir los efectos de la enfermedad ya curada). Ni siquiera los grandes valores contemporáneos de la educación y de la cultura son comparables con la salud, que pasa a ser de ese modo un servicio o prestación pública necesariamente excluida de toda limitación cualitativa y sujeta únicamente a límites cuantitativos. La Constitución de la Organización Mundial de la Salud, de 1946, ratificada por España, se mueve en esa línea … *la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades … el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social … la salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad* (Exp. Mot. BOE 15 mayo 1973).

De ahí la extraordinaria trascendencia del art. 43 CE, según el cual… «*1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud. 2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de*

medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto. 3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio». Un precepto este que constituye el soporte del sistema nacional de salud, constituido ocho años después de la CE, extrayendo del sistema de Seguridad Social todas las prestaciones sanitarias y acumulándolas con las tradicionales prestaciones sanitarias a cargo de los impuestos, como predijo con su clarividencia acostumbrada el profesor Alonso Olea al comentar el art. 43 CE … «*es evidente que quiere refundir las prestaciones sanitarias que desgaja de la Seguridad Social, con las muy antiguas de la sanidad pública a cargo del Estado, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, refundidas en un conjunto unitario*»[34].

Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de salud se contienen, desde 1978, en los arts. 148 y 149 CE. Su art. 148.1, 21ª preceptúa que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de «*sanidad e higiene*». Y, por su parte, el art. 149.1, 16ª CE, atribuye al Estado competencia exclusiva en… «*sanidad exterior y bases y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos*». Si se salta de lo conceptual a lo real, se tropieza empero con una categoría escurridiza como tantas otras del Estado de las Autonomías, a caballo entre las competencias estatales y autonómicas en materia de sanidad e higiene, imprecisamente delimitada por los binomios unidad/pluralidad e igualdad/diversidad propios de la CE. Las competencias del Estado, en materia de sanidad imponen la configuración unitaria del sistema –tempranamente presentido por las sentencias del Tribunal Constitucional 22/1983, de 28 de abril (BOE 17 mayo), 42/1983, de 20 de mayo (BOE 17 junio) y 87/1985, de 16 de julio (BOE 14 agosto)–, al que desde luego corresponde el apellido nacional, sistema que cubre gratuitamente –salvo pequeños toques moderadores en los productos farmacéuticos– a todos los residentes en la totalidad del territorio, un sistema en verdad universalista y, por ello, financiado con recursos públicos, con las características de solidario (arts. 1.1, 2, 138.1 y 156.1 CE) e igualitario (arts. 1.1, 14, 139.1 y 158.1 CE), pero no superpuesto a los diecisiete Servicios Autonómicos de Salud, uno por cada una de las Comunidades Autónomas, sino resultante de la coordinación de estos diecisiete Servicios Autonómicos

[34] En su obra *Las prestaciones sanitarias de la seguridad social*. Madrid, Editorial Civitas, 1994; y, sobre todo, en su libro posterior, *Las prestaciones del sistema nacional de salud*. Editorial Civitas, 1999.

por el Estado, a los que se añade, desde el Real Decreto 840/2002, de 2 de agosto (BOE 3 agosto), para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), sucesor del INSALUD, y dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo.

10. Esta organización del sistema nacional de Salud tomó cuerpo, tras la CE, con la Ley 14/1986, de 25 de abril (BOE 29 abril), General de Sanidad *… la directriz sobre la que descansa toda la reforma que el presente proyecto de Ley propone es la creación de un Sistema Nacional de Salud ...* [que] *se concibe como el conjunto de los servicios de salud de las Comunidades Autónomas convenientemente coordinados ... es básica la generalización de este modelo organizativo y el Estado goza, para implantarlo, de las facultades que le concede el art. 149.1, 16ª de la Constitución* (Exp. Mot. III, párrafos primero a tercero). Y dentro del título I de la Ley, rotulado «Del Sistema de Salud», se preceptúa que … *tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y las demás Administraciones públicas competentes, organizarán y desarrollarán todas las acciones sanitarias a que se refiere este título dentro de una concepción integral del Sistema Sanitario* (art. 4.1). A partir de ahí, la terminología se generaliza de modo que la Ley 16/2003, de 28 de mayo (BOE 29 mayo), se intitula «de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud».

Todos los Servicios Autonómicos de Salud tienen a su cargo prestaciones sanitarias extensas y comunes –asistencia médica general y especializada, hospitalización, rehabilitación, facilitación de medicamentos, etc.–, aunque unos Servicios Autonómicos, respecto de los otros, no quedan sujetos a exigencias de igualdad ni de solidaridad plenas, que contravendrían formalmente la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas ... «*para la gestión de sus respectivos intereses»* (art. 137 CE), olvidando la autonomía financiera que les es propia (art. 156.1 CE) y las «diferencias» constitucionalmente admitidas entre ellas cuando no impliquen ... «*privilegios económicos o sociales»* (art. 138.2 CE). Todas esas particularidades sujetas, por supuesto, al otorgamiento constitucional a los españoles de... «*los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional»* (art. 139.1 y 149.1, 1ª CE), con la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos (art. 158.1 CE) y con la existencia de posibles convenios de gestión y acuerdos de cooperación entre Comunidades (art. 145.2 CE). De ahí la vigencia del binomio igualdad/diversidad que informa la actuación sanitaria descrita (arts. 20 y 23 de la citada ley 16/2003). Así, por ejemplo, ciertos Servicios Autonómicos de Salud son más generosos que otros en la realización de determinadas

operaciones estéticas o reparadoras de imagen, fecundación *in vitro*, cambio de sexo, etc.

Desde otra perspectiva, la necesidad de corregir las fisuras a la igualdad del derecho a la salud obliga a reconocer el derecho de todo ciudadano, sea cual sea la Comunidad de residencia, a acceder no sólo a los servicios sanitarios de ésta sino a los de cualquier otra, exhibiendo simplemente la tarjeta sanitaria de su respectiva Comunidad[35]. Claro es que la coexistencia del Sistema Nacional y de los diecisiete Servicios Autonómicos de Salud a los que coordina, en una simultánea unidad-pluralidad organizativa, debe ser favorecida por el principio de lealtad institucional implícito en la Constitución. Un sistema, en resumen, de extraordinaria amplitud, si a los dispositivos de salud colectiva e individual tradicionales, se añaden todos los que guardan relación con el derecho a la vida y a la integridad física (art. 15 CE) –incluidos los progresivamente más complejos mecanismos de prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (art. 40.2 CE)– la protección del medio ambiente (art. 45 CE), la tutela de la salud de los consumidores (art. 51.1 CE), la atención singularizada a los discapacitados (art. 49 CE) y a los ancianos (art. 50 CE), la adecuación de la vivienda (art. 47 CE) e incluso la tipificación penal de las conductas que pongan en riesgo derechos primarios de la comunidad (art. 45.3 CE).

11. La valoración global que merece, y que se le suele reconocer, al sistema nacional de Salud es excelente. Sistema que, como no podría dejar de ocurrir, sufre algunas insuficiencias, como pueden ser la restricción de ciertas prótesis dentales o dispositivos necesarios para mejorar los sentidos y la movilidad y, por encima de estas carencias, las 'listas de espera', a veces de larga duración, para someterse a determinadas intervenciones quirúrgicas. Asimismo, en momento de coyuntura económica adversa, ha existido la tentación, convertida a veces en realidad, de introducir restricciones a la universalidad del sistema, lo que llevó a cabo el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril (BOE 24 abril), de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de salud. Unas restricciones subjetivas corregidas poco después –más por motivaciones de gallardía política que por cambios positivos de la coyuntura económica–, por el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio (BOE 30 julio), de acceso universal al Sistema Nacional de Salud, de modo que actualmente las restricciones que pueden

[35] En esta tarjeta sanitaria figura la referencia al Sistema Nacional de Salud de España, con indicación de la Comunidad Autónoma respectiva. Por ejemplo, en la mía propia se consigna Salud Madrid, con estos mismos colores, constando en ella el número personal de la tarjeta, mi Documento Nacional de Identidad, y los médicos de familia, próximos a mi domicilio, que me han sido asignados.

apreciarse en ese aspecto son poco relevantes. Una prueba de la excelencia reconocida al sistema español de Salud es la utilización masiva del mismo por nacionales de importantes países de la Unión Europea residentes en España, o trasladados ocasionalmente a este país para someterse a determinados tratamientos o intervenciones quirúrgicas. Esta última práctica es casi regla general por parte de los emigrantes en situación legal e incluso por quienes entran o permanecen en España clandestinamente.

En cualquier caso, el sistema nacional de Salud no guarda ningún parecido con el casuismo del sistema estadounidense de *Medicaid* y *Medicare* y lo cierto es que presta servicios de imposible facilitación por la sanidad privada, salvo a costes inasumibles para el grueso de la población.

c. El sistema nacional de Asistencia Social

12. En su obra maestra, el poema dramático *Prometheus unbound* (1820) –una réplica del *Prometeo encadenado* escrito por Esquilo (c.525 a.C-c.455 a.C.) hace veintiséis siglos– su autor, el romántico Percy B. Shelley (1792-1822), defendía que el único remedio para la salvación de la humanidad es el amor. Un poeta de tormentosa existencia que murió, por ironías del destino, ahogado en una tormenta mientras navegaba en velero por el golfo de Spezia. El amor es cariño y afecto a los demás, es un latido bullicioso que se brinda a la colectividad, pues sin el amor a los necesitados ningún modelo de protección social merece ese título. Allí donde el amor entra nada más cabe y, por esa razón, un sistema de Asistencia Social basado en el amor no tiene otros límites que los cuantitativos; su campo de acción cualitativo es ilimitado, porque allí donde esté la necesidad, allí donde no lleguen los otros dos sistemas de protección social pública, allí es donde habrá que sembrar, abonar y regar periódicamente un sistema de Asistencia Social. Es paradójico que una de las frases más grandiosas sobre el amor la haya escrito una solterona de Massachusetts, triste y solitaria, pero hechizante poeta de nombre Emily Dickinson (1830-1886), quien escribió casi dos mil poemas sin apenas salir de su habitación, con versos tan soberanos como estos dos… ... «*that love is all there is,/ is all we know of love*»[36].

La CE ha sido sensible a este sentimiento, de modo que el amor, la necesidad de traducir el amor en prestaciones tangibles, se encuentra esparcido por su articulado, justamente dentro del mismo capítulo que la salud y el dinero, el dedicado a los «principios rectores de la política social

[36] … «todo lo que sabemos del amor,/ es que el amor es todo lo que existe» …

y económica» por el capítulo III, del Título I CE (arts. 39 a 52), de cuya eficacia jurídica se ha abierto un importante debate doctrinal[37]. Dejando a un lado esa eficacia mayor o menormente vinculante, el art. 39.1 CE manifiesta el amor por la familia y, particularmente, por los niños en el art. 39.4 CE; el art. 40 CE proyecta el amor a la distribución equitativa de la renta colectiva pero también individual y, sobre todo, por el empleo de todos o pleno empleo; el amor se destina luego a quienes no pueden trabajar en el lugar en el que han nacido (art. 42 CE); el amor a la formación (art. 40.2 CE) y a la cultura (art. 44.1 CE), la llave maestra de la dignidad humana; el amor al medio ambiente, a la naturaleza (art. 45 CE) y a los pueblos, tierras y bienes del país (art. 46 CE) que, junto con el amor por la cultura permite exprimir los jugos de la vida; el amor por el acomodo individual y familiar en un espacio de intimidad y de dominio individual (art. 47 CE); el amor por el desarrollo integral de los jóvenes (art. 48), por los discapacitados (art. 49 CE), por los ancianos (art. 50 CE) y por los consumidores y usuarios en general (art. 51 CE).

Todo ese amor se erige en inspiración de un sistema nacional de Asistencia Social, hoy todavía invertebrado, por lo que no es un exceso calificar de inexplicable esa laguna del modelo público de protección social, máxime si a tal dato objetivo se añade el subjetivo de las causas de tamaña incuria, que no son otras que las derivadas del ya relatado desencuentro entre los poderes públicos centrales del Estado y los poderes autonómicos. Los primeros, mutando los dispositivos de Asistencia Social en dispositivos de Seguridad Social, con desprecio de la distribución constitucional de competencias; y los segundos, relegando los de Asistencia Social al rincón del arpa recordado en la famosa Rima de Bécquer (1836-1870), decididos a acaparar todos o algunos de los elementos del sistema nacional de Seguridad Social. En esa insolidaria actuación de «estirar las competencias» de parte de las Comunidades Autónomas y de «estirar las materias» de parte del Estado, reside el conflicto irresuelto a fecha de hoy. El balance de tanto despropósito

[37] La polémica enfrenta a quienes reconocen a estos principios el valor de auténticos principios jurídicos que concretan la vertiente de los derechos fundamentales, actúan los postulados del Estado social y democrático de Derecho y refuerzan la imagen del hombre, condensada en el art. 10.1 CE, y la del Estado como espacio de lo público para la tutela de los intereses generales (Antonio López Pina en Alzaga: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid, Cortes Generales y Edersa, 1997, IV, pp. 31 ss.); con quienes, en postura contraria, niegan a esos principios el valor de derechos subjetivos, considerándolos simples normas programáticas, mandatos al legislador carentes de fecha de vencimiento, concreciones del principio de igualdad y menciones que pueden ser leídas como garantías institucionales (Óscar Alzaga: *Derecho político español según la Constitución de 1978*. Madrid, Editorial Ramón Areces, 6ª ed. 2017, II, pp. 201-202).

convergente ha sido el que se avista sin esfuerzo: unos dispositivos de Seguridad Social estatal confundidos con los de la Asistencia Social, y unos dispositivos de Asistencia Social desvertebrados y desprovistos de la entidad necesaria para cumplir su excelsa función dentro del modelo público de protección social.

13. En un plano de *lege data*, no existe desde luego en el ordenamiento español un sistema nacional de Asistencia Social, sino simples manifestaciones asistenciales invertebradas carentes de uniformidad, principalmente las que se han ido acumulando en los diecisiete Estatutos de Autonomía de las otras tantas Comunidades Autónomas. En el plano de *lege ferenda*, el futuro sistema nacional de Asistencia Social debería congregar las siguientes prestaciones: 1º) Las rentas mínimas existenciales o de subsistencia, también denominadas ingreso mínimo vital; 2º) Las prestaciones no contributivas, tanto subsidios como pensiones; 3º) Las prestaciones de atención a las personas dependientes; 4º) Las actuales pensiones contributivas de viudedad, orfandad y en favor de familiares, tras el periodo transitorio que se considere imprescindible para que los derechos nacidos de la relación con el causante, sean derechos personales del propio beneficiario; 5º) Las actuales prestaciones asistenciales establecidas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, incluidas las destinadas a los discapacitados; 6º) Las prestaciones establecidas con naturaleza de servicios sociales asistenciales; 7º) Las ayudas asistenciales actualmente internas del sistema nacional de Seguridad Social (arts. 64 y 65 LGSS/2015); 8º) Las ayudas a favor de la marginalidad y la drogodependencia; 9º) Las incluidas con naturaleza asistencial en los Estatutos de Autonomía; 10º) Las subvenciones estatales destinadas a la concesión de ayudas de interés social para ancianos, disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales, personas incapacitadas para el trabajo o incursas en toxicomanía o drogodependencia, familias monoparentales, menores en situación de desamparo, mujeres maltratadas, minorías étnicas, presos, ex-reclusos, transeúntes y demás actividades de solidaridad social, bajo sus dos formas de subvenciones-fomento y subvenciones-dotación.

Hay que aclarar que todas estas prestaciones ya forman parte del modelo español de protección social, sometidas a regímenes jurídicos plurales –de imposible análisis aquí, por motivo del espacio imprescindible para su exposición–, muchas de ellas incluidas en el sistema nacional de Seguridad Social, algunas otras pertenecientes al sistema nacional de Salud y unas terceras fuera de ambos sistemas, e incluidas *de facto* en el campo material del sistema invertebrado de Asistencia Social. Precisamente por ese caótico panorama, la constitución de un ambicioso sistema nacional de Asistencia

Social no sólo potenciaría la eficacia del modelo público de protección social, frente a las contingencias de cualquier índole, sino que habría de servir de límite institucional a las reivindicaciones agresivas de algunas Comunidades Autónomas sobre el sistema nacional de Seguridad Social. Quede dicho que los beneficiarios naturales del sistema nacional de Asistencia Social son los pobres o personas carentes de recursos por debajo del umbral en cada momento sea establecido por los poderes públicos. El ordenamiento español, tras la pandemia de la Covid, ha generalizado el concepto de «personas social y económicamente vulnerables», creando un amplio abanico de ayudas inéditas hasta ahora en materia de vivienda, transporte, derechos laborales, desempleo, servicios esenciales, etc., la mayor parte de las cuales, por su naturaleza inequívocamente asistencial, habrían de formar parte asimismo de un sistema vertebrado de Asistencia Social.

El ámbito nacional del Sistema de Asistencia Social es compatible con la distribución constitucional de las competencias respecto de la materia, pues el art. 148.1, 20ª CE queda relativizado por el art. 41, párrafo primero CE, en relación con el art. 149.1, 17ª CE, como por lo demás viene interpretándose sin oposición contenciosa y apenas doctrinal. Ese argumento justificaría la promulgación de una Ley estatal marco en la que se estableciera el régimen de la financiación del sistema nacional de Asistencia Social, con recursos de los Presupuestos Generales del Estado y de los Presupuestos de las respectivas Comunidades Autónomas. La gestión correría a cargo de estas Comunidades y el régimen jurídico de los derechos a las prestaciones obedecería a criterios uniformes, principalmente: 1º) La universalidad y gratuidad de la cobertura, a favor de todos los residentes pobres; 2º) La generalidad de las ayudas, capaces de afrontar cualquier estado típico o atípico de necesidad; 3º) La complementariedad/suplementariedad del sistema nacional de Asistencia Social respecto de los sistemas nacionales de Seguridad Social y de Salud; 4º) La atribución a las prestaciones asistenciales de la naturaleza de derechos subjetivos, según regulaciones predeterminadas.

B. El campo de la protección social privada

a. Salud

14. Ningún sistema público de Salud resulta satisfactorio sin contar con el complemento de un sistema privado, generalmente de ámbito inferior, pero de idéntica finalidad para el bienestar colectivo. En la Unión Europea, y desde luego en España, la existencia de modelos públicos de Salud, universales muchos de ellos, conviven con sociedades médicas de frecuente adscripción voluntaria, muchas de las cuales están vinculadas al ejercicio

de profesiones liberales –abogados, médicos, ingenieros, arquitectos, etc.– o vienen excepcionalmente ofrecidas por el legislador como alternativa al propio sistema público de Salud. El resultado es que un amplísimo colectivo de personas recibe por esa vía toda o la mayor parte de la asistencia sanitaria que requiere.

La medicina privada individual, prestada por médicos, en el ejercicio particular de su profesión liberal, está prácticamente desaparecida en España, pues la mayor parte de los facultativos que pasaban consulta en sus propios domicilios o en pequeñas clínicas, al servicio de clientes indiferenciados, suelen vincularse ahora al sistema nacional de Salud y/o a alguna o algunas sociedades médicas, por medio de contratos civiles o, más frecuentemente, laborales. La compatibilidad de los médicos para pertenecer al sistema nacional de Salud y a sociedades privadas, está sujeto en España a limitaciones muy estrictas. Pero sí es normal, que muchos ciudadanos incluidos en el sistema nacional de Salud, pacten servicios a su cargo con alguna sociedad médica privada.

Según los datos del Instituto Nacional de Estadística, de los 283.811 médicos inscritos en los Colegios Médicos Oficiales de España, el 57,24% de los mismos pertenece al sistema nacional de Salud, lo que arroja el resultado, dentro de éste, de 3,4 médicos por cada mil beneficiarios. Tomando en cuenta el total de médicos colegiados, el porcentaje se eleva a 6 médicos por cada mil habitantes.

b) Dinero

15. Las prestaciones económicas de los sujetos protegidos por el sistema nacional de Seguridad Social no son los únicos importes que perciben todos los que acceden a las mismas, pues respecto de muchos de ellos el total de lo percibido resulta de la suma de esas prestaciones y de alguna prestación complementaria. Estas prestaciones privadas –pensiones en particular– no son homogéneas y proceden de varias fuentes, dando lugar a situaciones personales absolutamente diferenciadas. La primera fuente histórica de las prestaciones económicas privadas fueron las Mutualidades de Previsión Social, que jugaron históricamente un doble papel, como complementarias de los Seguros Sociales y/o de la Seguridad Social, o como sustitutorias de la acción protectora pública, acción esta segunda poco a poco más excepcional, aunque no totalmente extinguida. En todo caso, actualmente estas entidades quedan sujetas a las exigencias de la Ley 20/2015, de 14 de julio (BOE 15 julio), una disposición de intensa influencia europea, en la que el aspecto financiero es primario, a través de la constitución preceptiva

de fondos mutuales de acreditada solvencia (art. 34, 2 a 5 y, en general, arts. 43 a 45), para que su nivel de cobertura no quede frustrado por la ausencia de un nivel de garantía.

Una segunda fuente de prestaciones económicas privadas son las mejoras voluntarias de las prestaciones obligatorias del sistema nacional de Seguridad Social, reconocidas desde la reforma de 1963, que han mantenido su peculiar régimen jurídico hasta el presente (arts. 43 y 238-241 de la vigente LGSS/2015). Establecidas, sin excepción, como complementarias y no sustitutorias de las prestaciones públicas, temporales y vitalicias, se caracterizan por el establecimiento voluntario –empresarial o pactado con los trabajadores o sus representantes– y por la irreversibilidad unilateral sobrevenida, de manera que los empleadores pueden establecerlas o no, pero una vez establecidas no pueden removerlas por su sola voluntad. Dada su generalización en la negociación colectiva –regla casi general respecto de los complementos de incapacidad temporal– han supuesto beneficios de considerable relieve para incrementar el importe de las prestaciones del sistema público. Hasta mitades de los años 80 la negociación colectiva utilizó generosamente esas medidas sociales sin preocupación alguna por la financiación futura de los compromisos adquiridos. Defecciones importantes de amplios colectivos de trabajadores obligaron al legislador a proscribir las llamadas garantías internas, obligando a la externalización de los compromisos vitalicios adquiridos. A su vez, estas mejoras voluntarias se equiparan, una vez establecidas, en prestaciones de la Seguridad Social y, por tanto, en prestaciones públicas.

Pero la tercera y, sin duda, fuente mayor de las pensiones privadas de jubilación, supervivencia e invalidez, trae causa en los «Planes y Fondos de Pensiones», regulados por vez primera en España por la Ley 8/1987, de 8 de junio (BOE 9 junio), derogada y sustituida por el vigente texto refundido de la Ley de regulación de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por el Real Decreto-legislativo 1/2002, de 29 de noviembre (BOE 13 de diciembre). A los efectos que aquí importan, de la tipología triple de estos planes –individuales, asociados y de empleo– son estos últimos los que pueden constituir unilateralmente los empleadores, en beneficio de sus trabajadores, o pactarse por unos y otros en la negociación colectiva, que es la vía más utilizada. Pero la desventaja mayor que acusa este régimen privado complementario es su pequeña expansión subjetiva, favoreciendo únicamente a los colectivos de trabajadores pertenecientes a determinados sectores económicos o a ciertas empresas de gran poderío económico. De una población trabajadora –es decir, población sujeta al derecho del trabajo, no coincidente por tanto con el total de población activa– compuesta por unos dieciséis millones de

personas, quedan beneficiados por estos planes de pensiones de empleo no más de dos millones, lo que supone un porcentaje inferior al 13%. Y una característica de estas pensiones, como más adelante se detallará, es que son absolutamente independientes de las pensiones del sistema nacional de Seguridad Social, sin posibilidad alguna de suplencia o de compensación entre ellas.

Las dos conclusiones que se obtienen en este punto, son, primera, que las prestaciones, y sobre todo las pensiones públicas, pueden ser incrementadas o no en su importe legal por prestaciones y pensiones privadas; y, segunda, que la cuantía de esas prestaciones y pensiones privadas, cuando se establecen, no guardan ninguna uniformidad en su cuantía respecto de los trabajadores beneficiarios de las mismas.

c) Amor

16. Debido a la inexistencia en España de un auténtico sistema nacional vertebrado de Asistencia Social, las prestaciones asistenciales de fuente privada son las que han conseguido paliar las crueles consecuencias del alto nivel de pobreza instalado en la actual sociedad española y, con ello, han contribuido mucho más de lo que suele creerse a la estabilidad política y social, evitando los inevitables conflictos desencadenados si miles de personas no tuvieran donde comer cada día.

Esta situación convierte en instituciones imprescindibles a organizaciones como Cáritas Diocesana, Cruz Roja Española, Federación Española de Banco de Alimentos (FESBAL) y varias ONG's, por ejemplo, la popularísima Mensajeros de la Paz, más conocida como del Padre Ángel. Éstas y todo el llamado Tercer Sector de Acción Social (TSAS), resultan benefactoras de millones de personas, pero no alcanzan a llenar el gran vacío social que deja la desprotección pública de los más necesitados, personas social y económicamente vulnerables o más sencillamente pobres. Su número ha crecido y su situación se ha agravado con los efectos de la pandemia de la Covid y de la crisis traída por acontecimientos como la guerra de Ucrania. Asimismo, ha aumentado la cronicidad, porque las personas que demandan estas ayudas asistenciales, suelen demandarlas durante más de tres años consecutivos, calculándose que una de cada tres personas estaba en situación crónica varios años antes, lo que viene exigiendo la actuación ejemplar de un altísimo número de ciudadanos voluntarios. El soporte familiar de la pobreza, tan relevante junto a la acción de las organizaciones citadas, ha empezado a debilitarse en ese papel asistencial, debido a factores como la disminución del tamaño familiar medio, el aumento de los hogares

unipersonales y de las familias monoparentales, los casos ascendentes de separaciones y divorcios, la elevada edad media de la primera maternidad, que obliga a cabalgar el cuidado de los menores y de los ancianos, etc.

Ejemplificando solo las ayudas privadas relativas a la alimentación, Cáritas Diocesana[38] distribuye un millón de comidas al día. Y que Cruz Roja Española[39], junto con FESBAL[40], reparten dieciocho millones de kilos y litros de alimentos al año, con destino a víctimas de una pobreza extrema. Mensajeros de la Paz[41] ofrece auxilios materiales y espirituales y se ha empezado a extender por algunos otros países como Cuba. La frase acuñada por su fundador, el padre Ángel, es verdaderamente lapidaria como enseña de su organización… «*hacer la vida más fácil a los que llegan a nosotros rotos*»…

Este panorama obliga a concluir que el ejemplar y solidario papel desempeñado por la asistencia social privada no puede ocultar la apremiante necesidad de un verdadero sistema nacional de Asistencia Social, coordinado, pero independiente, de los otros dos sistemas nacionales de Seguridad Social y de Salud que, en su conjunto, integran el campo de la protección social pública.

III. Un modelo ideal de vasos comunicantes, entre la protección social pública y privada

17. Ya se ha expuesto que, tanto en España como en la Unión Europea, y también en el espacio Europeo del Consejo de Europa –al que pertenecen la mayoría de los países europeos, formen o no parte de la Unión Europea–, queda excluida la eliminación de un modelo de protección social pública, e incluso su sustitución por un modelo de protección social privado.

---

[38] Caritas Diocesana es una Confederación oficial, de la Iglesia Católica, que integra a múltiples entidades de acción caritativa y social, con cuyos recursos, y con las aportaciones voluntarias de particulares, se financia su acción social.

[39] Cruz Roja Española es una organización humanitaria de carácter voluntario y de interés público, que se financia con aportaciones voluntarias de las Administraciones Públicas, de entidades privadas y de particulares.

[40] FESBAL es una organización sin ánimo de lucro, aconfesional y apolítica, que agrupa a cincuenta y cuatro (54) Bancos de Alimentos. Y cada uno de estos Bancos agrupa a número variable de entidades benéficas que, con personal voluntario, recogen los alimentos de los donantes –entidades públicas, empresas privadas y particulares– para su entrega directa a las personas necesitadas.

[41] Esta ONG, constituida en 1962 por el Padre Ángel Rodríguez García (1937), que es el alma personal de la misma, con la colaboración de unos tres mil voluntarios y con aportaciones de particulares fundamentalmente, distribuye desayunos y tentempiés en la Iglesia de San Antón –situada en el centro de Madrid– y dispone de comedores sociales, de un banco de alimentos y de residencias para mayores.

Consiguientemente esa sustitución, tan exhaustiva y brillantemente analizada en sus efectos, por el profesor Carmelo Mesa-Lago, en diversos países latinoamericanos, no encuentra aplicación en el derecho español. Lo que no ha impedido el estudio de sus obras[42], muy conocidas y valoradas por los expertos españoles en la materia, habiendo resultado fundamentales a la hora de despejar las dudas sobre las ventajas e inconvenientes de ese desplazamiento de lo público a lo privado, y han reforzado incluso la conveniencia de mantener en cualquier país un modelo público de protección social.

El modelo público español cuenta actualmente con garantía de continuidad, soportada, junto a otros instrumentos internacionales de menor empeño, por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948, arts. 22 y 25.1, hecha suya por el art. 10.2 CE), la Organización Mundial de la Salud (1946, ratificada por España, BOE 15 mayo 73), el Convenio 102, Norma Mínima, de la OIT (1952, ratificado por España, BOE 17 mayo 1988), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966, art. 12, ratificado por España, BOE 30 abril 1977), la Carta Social Europea (1961, arts. 11, 12 y 13, ratificada por España, BOE 26 junio y 11 agosto 1980 y 11 junio 2021), el Código Europeo de Seguridad Social (1964, ratificado por España, BOE 17 marzo y 9 mayo 1995), el Tratado de la Unión Europea (13 diciembre 2007, arts. 3 y 6), el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (13 de diciembre de 2007, arts. 5 y 6) y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (14 diciembre 2007 y 30 marzo 2010, arts. 34 y 35 y art. 6 TUE), aparte del ya citado capítulo III del título I CE, que comprende los arts. 39 a 52 anteriormente citados, o «conjunto de principios rectores de la política social y económica», cuya eficacia vinculante es objeto de encontrada polémica doctrinal, como se expuso anteriormente.

A ese potente soporte legal se une el ideológico, pues ni los partidos políticos, ni siquiera grupos de opinión relevantes, abogan por sustituir la protección social pública por la privada. Lo que sí encuentra apoyo entre la

[42] En el número 35 de la *Revista General de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, que edita Iustel en la red, y me honro en dirigir, correspondiente a octubre de 2013, se publicó su estudio titulado «*Sobre la inviabilidad económica de la privatización de las pensiones en tres ejemplos relevantes (Re-reforms of privatized system)*», que tuvo una enorme difusión en España y en el ámbito de la Unión Europea, en cuyos principales países (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Bélgica, Portugal, Suecia …) se distribuye la revista. Con posterioridad, ha sido objeto de muy elogiosos comentarios de la doctrina, su libro titulado «*Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina, 1980-2020. Promesas y realidades*», editado en México, en el 2020, por la Friedrich Ebert Stiftung.

doctrina es el cambio de la relación público-privado, de manera que el actual modelo de compartimentos estancos entre esos dos campos, pudiera convertirse en un modelo de vasos comunicantes.

La expresión más clara del modelo de compartimentos estancos se estableció en el art. 1.2 de la Ley 8/87 de planes y fondos de pensiones, cuyo precepto dispone, sin margen para la duda, que en la medida en que los planes están … «*constituidos voluntariamente, sus prestaciones no serán, en ningún caso, sustitutivas de las preceptivas en el régimen correspondiente de la Seguridad social, teniendo, en consecuencias, carácter privado y complementario o no de aquéllas*». Este precepto pasa después, literalmente, al art. 1.2 de la nueva regulación de los planes y fondos de pensiones, el Real Decreto-legislativo 1/2002, vigente al día de la fecha.

18. Sin embargo, el mantenimiento de un modelo público de protección social, se considera compatible, según ha quedado expuesto, con un modelo privado de protección social, adquiriendo progresivamente mayor importancia dentro de éste las pensiones privadas, a medida que se pone en entredicho la sostenibilidad, a medio plazo –coincidente en las estimaciones más frecuentes con el año 2050– del sistema público de pensiones, conforme al ordenamiento legal que las regula con tasas generosas de reposición. Sistema de pensiones privadas respecto del cual el legislador no se ha conformado con el *nivel de cobertura* adicional que tales pensiones privadas representan, sino que les ha exigido un suficiente *nivel de garantía*, para superar la incertidumbre preexistente y asegurar la efectiva percepción de las pensiones comprometidas, a través de Mutualidades de previsión social, de Seguros privados y de Planes de pensiones[43].

A partir de esa evolución se somete también a debate si no es conveniente dejar paso a un modelo de vasos comunicantes entre lo público y lo privado, modificando, siquiera parcialmente, el modelo de compartimentos estancos hoy establecido entre los dos campos de protección social. Ese cambio ha congregado a no pocos partidarios, que sin embargo han visto defraudadas sus opiniones por la permanencia del modelo tradicional. Los partidarios del modelo de vasos comunicantes venimos entendiendo que el dato del que partir es el porcentaje del gasto sobre el PIB que puede dedicar España, conjuntamente, a la protección social pública y privada, como medio de aunar las dos finalidades prioritarias en el Estado de bienestar, a saber, la

[43] Cfr. Borja Suárez Corujo: *Los planes de pensiones del sistema de empleo. Principios ordenadores*. Prólogo, Luis E. de la Villa Gil. Valladolid, Editorial Lex Nova, 2003, sin duda el más solvente estudio de los planes y fondos de pensiones en el derecho español.

perpetuación de un modelo público en régimen de reparto y la consolidación de un modelo privado en régimen de capitalización. Condiciones inexcusables para ello son tanto el trasvase de ciertas dosis de cobertura social del nivel público al privado, cuanto la garantía de acceso efectivo a la protección privada bajo el reconocimiento de la proporcionalidad de la misma al tiempo de trabajo y/o a la aportación imputada. A las posibilidades admitidas actualmente por el ordenamiento para cargar sobre los particulares, prestaciones de naturaleza pública [declaradas constitucionales por las sentencias del Tribunal Constitucional 37/1994, de 10 de febrero (BOE 17 marzo) y 129/1994, de 5 de mayo (BOE 31 mayo)], se vendría a añadir la posibilidad de reemplazar, por iniciativa de los particulares, ciertos niveles de protección pública a cambio de niveles paralelos de protección privada. Una tal medida admite en verdad un elevado número de variantes teóricas de difícil enunciación previa y está llamada a suscitar reacciones polémicas sobre su adecuación social, pero tiene a su favor el hecho incuestionable de no anticiparse temerariamente a una realidad social juzgada satisfactoria sino de buscar remedio a una situación social que ha disparado ya todas las señales de alarma. Porque alarmante es el momento en el que, al incierto futuro del sistema público de pensiones montado en el esfuerzo intergeneracional, y a las periódicas reformas conservacionistas que recortan el estándar de cobertura considerado asumible solo diez años atrás, se suma el establecimiento desordenado y desigual de pensiones privadas a favor de un pequeño contingente de la población activa, del que todavía hay que restar el nada despreciable porcentaje de quienes no consiguen acceder a los derechos expectantes o terminan por perder las expectativas de derecho, cuando no los derechos adquiridos. Se trata sólo de superar el achacoso diseño que atribuye a la pensión privada la subalterna y no ejecutada misión de completar las carencias de la pensión pública, para confiarle un papel específico de cobertura social al lado de ésta, distribuyendo entre ambas el esfuerzo total de financiación que la economía del país es capaz de soportar; no otra cosa que la inteligente combinación de los viejos elementos «publico» y «privado» o, en palabras de José Luis Monereo Pérez, del «Estado» y del «Mercado» para la provisión del bienestar social[44].

19. De ahí la enorme importancia que ha de reconocerse, sin exageración alguna, al acontecimiento ocurrido en el pasado mes de julio del presente

[44] Nadie en la doctrina española ha dedicado tanta atención a las relaciones entre los campos de protección social pública y privada. Cfr. su temprana obra *Público y Privado en el sistema de pensiones*. Madrid, Editorial Técnos, 1996; también, su artículo *El futuro del sistema de pensiones: sistema público y sistema privado*. En la *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 1998, ns. 88 y 89, pp. 197 y ss. y 457 y ss.

año, un paso legal que instituye un soporte manifiesto a la presencia del modelo de vasos comunicantes entre los campos público y privado de la protección social. Se trata de la Ley 12/2022, de 30 de junio (BOE 1 julio) –en vigor desde el día 2 de julio–, rotulada *ley de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo*, la cual añade un cap. XI (nuevos arts. 52 a 74) al Real Decreto-legislativo 1/2002, vigente en materia de planes y fondos de pensiones.

La reforma consiste en atribuir a la Administración Pública estatal, representada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, la competencia para promover la creación de planes de pensiones de empleo por los empleadores, advirtiendo claramente la ley que esa promoción … «*no supondrá en ningún caso garantía de la preservación del valor de las aportaciones o contribuciones efectuadas al plan de pensiones ni de la rentabilidad asignada a dichas aportaciones y contribuciones*» (art. 52.2). En realidad, la nueva y plausible Ley persigue tres propósitos conjuntos: 1º) Ampliar el ámbito subjetivo de las pensiones privadas establecidas a través de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, de manera que el escaso número de trabajadores actualmente beneficiarios de las mismas aumente de manera exponencial, vigorizando al propio tiempo la negociación colectiva sectorial, por medio de estos planes de pensiones de empleo de promoción pública. 2º) Conseguir que, al superarse la excepcionalidad de las pensiones privadas, solo accesibles ahora a un pequeño colectivo de trabajadores, pero extendidas en un futuro próximo a un alto porcentaje de la población trabajadora, puedan aquéllas complementar duradera y estimablemente el importe de la pensión total, sirviendo de colchón de seguridad a una previsible reducción del importe de las pensiones públicas. 3º) Lograr una nueva fuente de ahorro y contribuir a la sostenibilidad de las pensiones públicas, una vez que se favorezca su financiación –actualmente deficitaria con las contribuciones de empleadores y trabajadores, en el sistema nacional de Seguridad Social– por medio de la reforma a la baja de la tasa de reposición, insensible para los trabajadores que verán compensada esa minoración, con el importe de la pensión privada.

Hay que aclarar que la promoción pública de los planes de pensiones de empleo por la Ley 12/2022, no se impone como coactiva u obligatoria para los empleadores, sino que se apoya en acciones de estímulo o fomento. En una palabra, se trata de montar un mecanismo para «devolver» a los empleadores la cuantía de sus aportaciones a los planes de pensiones de empleo de promoción pública, mediante diversas formas o medios, principalmente los siguientes: 1º) Reducir el importe de las cuotas empresariales que financian las contingencias comunes en el sistema nacional de Seguridad Social, es

decir, todas las contingencias menos las que derivan de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, lo que obliga a la modificación de varios preceptos de la vigente LGSS/2015. Para ello la nueva ley fija unas reglas complejas, según las cuales … «las empresas tendrán derecho a una reducción de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, exclusivamente por el incremento en la cuota que derive directamente de la aportación empresarial al plan de pensiones … el importe máximo de estas contribuciones a las que se aplicará una reducción del cien por ciento es el que resulte de multiplicar por trece la cuota resultante de aplicar a la base mínima diaria de cotización del grupo octavo del régimen general de la Seguridad Social para contingencias comunes, el tipo general de cotización a cargo de la empresa para la cobertura de dichas contingencias … la reducción de las cuotas se aplicará por la Tesorería General de la Seguridad Social a instancia de la empresa, previa comunicación de la identificación de las personas trabajadoras, periodo de liquidación e importe de las contribuciones empresariales efectivamente realizadas». 2º) Reformar la ley reguladora del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, para beneficiar a los empleadores de ese carácter, consistente en un nuevo límite de reducción de la base imponible por las aportaciones a los planes de pensiones de empleo de promoción pública. 3º) Reformar la ley reguladora del Impuesto de sociedades, para beneficiar a los empleadores personas jurídicas, consistente en la deducción en la cuota íntegra del 10% de aportación empresarial a favor de los planes de pensiones de empleo de promoción pública, cuando sea imputada a los trabajadores. 4º) Reformar la ley reguladora del Impuesto de transacciones financieras, para exonerar de pago del mismo respecto de las operaciones relativas a los planes de pensiones de empleo de promoción pública.

Por supuesto no es este lugar propicio para comentar con detalle estas reformas legales, ni las ventajas e inconvenientes que pueden acarrear esas medidas sociales y fiscales, puesto que solo se pretende ahora valorar positivamente un primer intento de conectar el campo público y el privado de la protección social española. Que esa, de momento, tímida penetración en el modelo de vasos comunicantes entre los dos campos público y privado sea un éxito o un fracaso, es cuestión que solo el futuro puede determinar, o con la notable expansión de las pensiones privadas, o con el simbólico crecimiento de las mismas, en cuyo caso apenas permanecerá afectado el modelo de compartimentos estancos entre lo público y lo privado. En todo caso, cualquiera sea la suerte de esta reforma, es innegable que la Ley 12/2022 ha 'abierto el melón' –frase popular de fácil comprensión– para otros posibles intentos de corregir la situación actual de la protección social en

España, hija del maniqueísmo de quienes piensan que todo lo público es progresivo en tanto que todo lo privado es regresivo. Maniqueísmo que tiene su réplica en el no menos rechazable de defender la bondad de todo lo privado, como liberal y beneficioso para el interés general, y la maldad de todo lo público, como totalitario y perjudicial para ese interés.

Bibliografía

20. Aparte de los libros y artículos anteriormente citados, en las notas a pie de página, incluyo seguidamente, por orden cronológico, una referencia a los estudios de mi autoría, tenidos en cuenta para la presente colaboración en homenaje al profesor Carmelo Mesa-Lago y necesarios para la ampliación de la misma.

Manual de Seguridad Social. Pamplona, Aranzadi, 1977; 2ª ed. 1979 (en colaboración con Aurelio Desdentado Bonete).

«Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de relaciones laborales y seguridad social. De la experiencia republicana a la Constitución de 1978». *Cuadernos de Derecho del Trabajo*. Madrid, Sociedad de Estudios Laborales, 1978, Nº 4, pp. 117-180 (en colaboración con Aurelio Desdentado Bonete).

«Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad social». *Documentación Laboral*. Asociación de Cajas de Ahorro para las Relaciones Laborales. Madrid, 1979, Nº 14, pp. 117-180.

«La reforma del derecho de las pensiones». *Revista de Seguridad Social*. Madrid, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, 1985, Nº 25, pp. 7-69; reproducido en *Derecho del Trabajo y Seguridad Social. 50 Estudios del profesor Luis Enrique de la Villa Gil en homenaje a sus 50 años de dedicación universitaria.* Madrid, Centro de Estudios Financieros, 2066, pp. 1439-1498.

«Reforma de la seguridad social y Estado de bienestar en España». AA.VV.: *Reforma laboral, tutela judicial y derechos fundamentales. Estudios en Homenaje a Juan Antonio Linares Lorente*. Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1997, pp. 357-377.

«Pensiones privadas». Estudio Preliminar del libro *Pensiones privadas. Planes y Fondos de Pensiones. Seguros de Vida, Entidades de previsión social*, Madrid, Asociación de las Cajas de Ahorro para las Relaciones Laborales, 1997, pp. XXI-LI.

«Protección social privada y protección social pública. Dos técnicas

convivientes». AA.VV.: *La reforma de la Seguridad Social en Iberoamérica*. Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), 1998, pp. 127-147.

«Las pensiones sociales: problemas y alternativas». Libro del mismo título. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1999, parte I, pp. 3-33; reproducido en *Derecho del Trabajo y Seguridad Social. 50 estudios del profesor Luis Enrique de la Villa Gil,* cit, pp. 1497-1528.

«La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del ordenamiento laboral español». AA.VV. (Dir. Gonzalo González, B., y Nogueira Guastavino, M.): *Cien años de Seguridad Social.* Madrid, Fraternidad-Muprespa y Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2000, pp. 3-35.

«Garantía de las pensiones privadas». *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, 2000, Nº 15, pp. 7-45; reproducido en *Derecho del Trabajo y Seguridad Social. 50 estudios del profesor Luis Enrique de la Villa Gil*, cit, pp. 1607-1642.

«Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Serie Derecho Social Internacional y Comunitario*. Madrid, 2001, Nº 32, pp. 13-34.

La formación histórica del Derecho español del Trabajo. Granada, Editorial Comares, 2003, pp. 110-120, 155-172, 340-360, 460-464 y 492-498.

«El contenido constitucional de la asistencia social». AA.VV. (Coord. Montoya Melgar, A.): *El trabajo y la Constitución. Estudios en homenaje al profesor Alonso Olea*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, pp. 587-612; reproducido en *Derecho del Trabajo y Seguridad Social. 50 estudios del profesor Luis Enrique de la Villa Gil*, cit, pp. 1573-1606.

«El modelo constitucional de protección social». *Aranzadi Social*. Cizur Menor, Editorial Thomson-Aranzadi, 2004, pp. 41-72; reproducido en: *Derecho del Trabajo y Seguridad Social. 50 estudios del profesor Luis Enrique de la Villa Gil*, cit, pp. 1529-1572.

«Comentario a los artículos 1 a 6 de la Ley General de la Seguridad Social». AA.VV. (Dir. De la Villa Gil, L. E.): *Ley General de Seguridad Social. Comentarios, jurisprudencia, concordancias, doctrina*. Madrid, Editorial Colex, 2004. pp. 33-65.

«El derecho constitucional a la salud». AA.VV. (Coords. Casas Baamonde,

Mª.E., Durán López, F. y Cruz Villalón, J.): *Las transformaciones del Derecho del trabajo en el marco de la Constitución Española. Estudios en homenaje al profesor Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.* Madrid, Editorial La Ley, Wolters Kluwer, 2006, pp. 969-1004.

«La incidencia de las reformas estatutarias en el reparto constitucional y legal de competencias en materia de seguridad social y de asistencia social». AA:VV. (Monereo Pérez, J. L. y Molina Navarrete, C.): *La dimensión socio-laboral de los nuevos Estatutos de Autonomía. Un estudio particular de los Estatutos Andaluz y Catalán.* Sevilla, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2007, pp. 179-225.

«Asistencia social». AA.VV. (Dir-Coords. Sempere Navarro, A.V., Pérez de los Cobos Orihuel, F. y Aguilera Izquierdo, R.): *Enciclopedia laboral básica Alfredo Montoya Melgar.* Madrid, Universidad Complutense, Universidad Rey Juan Carlos y Editorial Civitas; Pamplona, Editorial Thomson Reuters, 2009, pp. 203-206.

«Ley de Dependencia. Una vertebración imperfecta entre el Estado y las Comunidades Autónomas». AA.VV. (Coord. Lourdes López Cumbre): *Protección Social y Comunidades Autónomas*. Madrid, Editorial Cinca, 2012, pp. 85-102.

«La reforma de la composición del sistema de Seguridad Social por la Ley 27/2011, de 1 de agosto», *Revista General de Derecho del Trabajo y Seguridad Social.* Madrid, Editorial Iustel, Portal Derecho S.A., Nº doble 29-30, extraordinario, 2012 [www.iustel.com].

«El complejo proceso de implantación del ISFAS». AA.VV. (eds. Puell de la Villa, F. y Ángel Santano, S.): *El legado del General Gutiérrez Mellado*. Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2013, pp. 673-699.

«Seguridad social y asistencia social». AA.VV. (Coords. Cabra de Luna, M.A. y Panizo Robles, J.A.): *Protección social: Seguridad Social y discapacidad. Estudios en homenaje a Adolfo Jiménez*. Madrid, Cermi, Fundación Derecho y Discapacidad y Editorial Cinca, 2014, pp. 133-154.

«Asistencia social y crisis económica». AA.VV. (Dir. González-Posada Martínez, E. y Molero Marañón, Mª.L., Coords. Dueñas Herrero, L. J. y Murcia Clavería, A.): *Derecho del Trabajo, Constitución y crisis económica. Estudios en homenaje al profesor Fernando Valdés Dal-Ré.* Universidad de Valladolid, 2014, pp. 700-716.

«La efectividad y los límites de la cláusula de Estado social en la doctrina del Tribunal Constitucional». AA.VV. (Coords. Ramos Quintana, M. y Rojas,

G. P.): *Transformaciones del Estado social y Derecho del Trabajo. Libro homenaje al profesor Manuel Álvarez de la Rosa, con motivo de su jubilación.* Granada, Editorial Comares, 2014, pp. 25-40.

El Derecho del trabajo a mis ochenta años. Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces. 2015 (libro editado junto al libro del mismo título de J. A. Sagardoy Bengoechea).

«El sistema nacional de salud. Fisuras sobrevenidas». AA.VV. (Coords. Baylos Grau, A., Cabeza Pereiro, J., Cruz Villalón, J. y Valdés Dal-Ré, F.): *La jurisprudencia constitucional en materia laboral y social en el periodo 1999-2010. Libro homenaje a Mª. Emilia Casas*. Madrid, Editorial La Ley, Wolters Kluwer, 2015, pp. 757-780.

«El origen de los estudios sobre protección social en España: la obra de Álvaro López Núñez». AA.VV. (Dir. Arantxa Vicente): *Estudios sobre Seguridad social. Libro homenaje al profesor José Ignacio García Ninet*. Barcelona, Editorial Atelier, 2017, pp. 79-111.

«Historia del derecho de la protección social». AA.VV. ((Dir. Monereo Pérez, J. L. y Rodríguez Iniesta, G.): *Tratado de Derecho de la Seguridad Social.* Murcia, Editorial Laborum, 2020, t. I, pp. 41-94.

Trabajadores a un click de la seguridad social

Luis Eduardo Díaz*

Sumario

1. Delimitación del objeto del estudio. 1.1. El trabajo mediante plataformas. 2. Aspectos positivos de la era digital. 3. La precariedad extendida. 4. El problema de la clasificación del sujeto tutelado. 4.1. Entre amparados y excluidos. 5. La regulación estatal. 5.1. Los riesgos laborales 5.2. La afiliación. 5.3. El período de calificación. 5.4. Provisión de información y uso de datos. 5.5. Cambios en la administración previsional. 6. Conclusiones y reflexión final. Bibliografía.

* Abogado. Magíster y Doctor en Derecho de la Universidad del Zulia (LUZ). Profesor e Investigador en Seguridad Social. Miembro de Número de la Academia de Ciencias Jurídicas y Políticas del Estado Zulia.

1. Delimitación del objeto de estudio

Un aspecto preliminar de esta investigación exploratoria de tipo documental sobre el trabajo digital es el uso de los términos que identifican a sus trabajadores. Los mismos parten del lugar donde se presta el servicio, distinguiendo a: i) los teletrabajadores que se desempeñan en telecentros; ii) a los que lo desarrollan en sus domicilios; y, iii) a los que lo hacen en lugares distintos al establecimiento del empleador, utilizando en cualesquiera de estos casos, medios informáticos. La legislación laboral es muy reciente y la cobertura previsional dependerá de si el teletrabajador encuadra como dependiente o autónomo (más adelante se abordará la posibilidad de una tercera categoría). La protección dispensada, al depender del trabajo por cuenta ajena, cuestiona la capacidad expansiva de la disciplina, por lo que después de ofrecer un balance general, la pregunta que se formula en este ensayo es qué hay que hacer para proveer seguridad social ante una precariedad laboral tan extendida, aun reconociendo los efectos positivos de la era digital.

En razón de los principios de la seguridad social, todos los tipos de trabajo digital interesan, pero estas nuevas formas de organización industrial reportan en los hechos niveles de protección variados. De las legislaciones de América latina consultadas (Argentina, Colombia, Chile, Costa Rica, México y Uruguay), ninguna tiene algún aparte para la previsión social, porque la ajenidad o la autonomía, demarcan la actuación. Las preocupaciones del legislador han girado más bien en torno a cómo materializar el contrato de trabajo por escrito, antes o después de iniciar el trabajo remoto, la jornada y los descansos, la inspección del tipo de labor, las enfermedades profesionales y la dotación de equipos de *software* y *hardware* para la realización de la actividad por cuenta ajena. Por ejemplo, es frecuente que los trabajadores digitales laboren con sus propios equipos, se encarguen de su mantenimiento y resuelvan posibles dificultades de transmisión y conexión, una carga que les es trasladada y que no es usualmente compensada; salvo que exista un convenio o norma que prevea un pago por reparaciones, por gastos de *software* y de los equipos necesarios para el desarrollo de la actividad laboral. En Chile, por ejemplo, el empleador debe proporcionar el equipamiento informático, las herramientas de trabajo y el debido soporte para el desempeño de las tareas; debe asumir los costos de instalación, mantenimiento y reparación, y de ser el caso, resarcir por la utilización de implementos propiedad de la persona que trabaja. La ley establece una compensación de gastos para el teletrabajador por los mayores costes en conectividad y/o consumo de servicios, quedando exento del pago del impuesto a las ganancias. Asimismo, el empleador deberá garantizar la

correcta capacitación de sus dependientes en nuevas tecnologías, brindando cursos y medios de apoyo, tanto en forma virtual como presencial, sin que ello implique, –siguiendo esta vez a la ley argentina– una mayor carga de trabajo.

1.1. El trabajo mediante plataformas

Existe como modalidad de organización del trabajo una plataforma que provee un entorno informático específico y en el que se señalan los diversos oficios a los que eventualmente se pudiera acceder. El teletrabajador no aparece de ordinario registrado en la seguridad social, opera tras bastidores y un programa de beneficios le es ajeno. Se trata muchas veces de su primer empleo en empresas del Internet. No tiene cómo afiliarse sindicalmente, no posee información relevante en torno a sus derechos y garantías y no tiene posibilidad tampoco de plantear reivindicaciones y exigencias. La plataforma servirá para dividir el trabajo en diferentes piezas y horas, sin saber él, a ciencia cierta, que forma parte de un engranaje colaborativo global fijado al menor precio posible. Fue la tecnología la que impulsó estos empleos que se subastan en la red para un colectivo indeterminado (crowdworkers), que con o sin calificación alguna, serán ejecutados por los ganadores[1].

El trabajo de plataforma comprende al teletrabajo móvil. Éste se desarrolla cuando las funciones se ejercen de manera itinerante con la ayuda de equipos móviles para realizar los traslados. Es llamado también trabajo por demanda, ejecutando determinadas actividades de transportación o entrega de bienes a través de una aplicación o App. La plataforma pionera en la región de este tipo es PedidosYa, creada en Uruguay en 2009, compitiendo con otras más recientes como Soy Delivery, Rappi, Glovo y Uber Eats. Para la trasportación de personas han sido creadas otras que compiten con Uber, como Easy Taxi y Cabify.

El trabajo ocasional mediante el uso de plataformas es precario. El ingreso depende del número de empleos que puedan ser obtenidos, valga decir; del número de pequeños encargos o encomiendas parciales contratadas (APEC, 2021). Los trabajadores interconectados compiten –sin límite de espacio y tiempo– por adquirir una plaza de trabajo en esta modalidad tercerizada y descentralizada, de bajos costos laborales y donde la tasa de participación

[1] Se trata de las plataformas Taskrabbit, Amazon Mechanical Turk, 99 Designs, Up Work, CrowdFlowers, llamada luego Figure Eight y después Appen, Clickworker, Microworkers and Prolific, llamada ahora Profilic Academic, Justremote, Near, Workingnomads.com., Startups, Torre.co, entre otras tantas; pasaron de 142 en el 2010 a más de 777 en el 2020, hasta se ha desarrollado un indicador económico sobre la economía del trabajo esporádico en plataformas (Online Labour Index, OLI*)*. Revela que en América latina, Estados Unidos y el Sur de Europa, la categoría de trabajo predominante es la de «redacción y traducción».

y de beneficios es menor para la mujer (OIT, 2022; APEC, 2021). No obstante, la modalidad de teletrabajo desde el hogar, puede ser para ésta una manera de conciliar la vida profesional con los trabajos de cuidados, donde el reparto de responsabilidades en comparación con el hombre es muy desigual (Sticco, 2021).

2. Aspectos positivos de la era digital

La TIC aporta rapidez para asistir a quien lo necesita, mejora la calidad de los servicios de la seguridad social, baja sus costos de funcionamiento e integra diversos procesos operativos entre una o más instituciones de previsión social. Veamos:

i) Los riesgos laborales disminuyen por la utilización de robots, la introducción de nuevos modelos ergonómicos computarizados y sistemas de alerta temprana que reducen los errores humanos (Mendizábal Bermúdez, 2019).

ii) Los trabajos digitales facilitan todas las labores empresariales y ahorran un tiempo considerable a sus operarios (Díaz, 2020).

iii) La TIC proporciona flexibilidad organizacional. Y ésta será positiva en la medida que el teletrabajador tenga control sobre ella, pudiendo elegir cuándo, dónde y con quién trabajar, así como qué tareas desempeñar.

iv) Las plataformas y aplicaciones expanden los canales de distribución del producto, aumentan la competitividad y la innovación (Losada, 2021, p. 123), optimizan el trabajo y favorecen la productividad y la eficiencia (Valenzuela, 2021).

v) La empresa de plataforma o la aplicación móvil, gestionan una tecnología que termina por ser un nuevo portal de empleo, incluso para los más tradicionales como el doméstico. A modo de ejemplo, durante la pandemia, miles de personas ayudaron a garantizar la salud y el trabajo de las domésticas en Brasil. Fue esta una campaña de atención que brindó frutos, llamada «por la vida de nuestras madres», especialmente si se toma en cuenta que de 18 millones de trabajadoras y trabajadores domésticos en América latina, uno de cada tres es informal. Otro caso es el de una empresa de plataforma en Colombia que ofrece sus servicios de afiliación a la seguridad social, la suscripción de contratos y pagos a los trabajadores domésticos (Shetty y Besamusca, 2022). No cabe duda que el uso de la TIC ha ensanchado el mercado laboral y Colombia, precisamente,

ha sido pionera en regular el teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y auto empleo (Ley 1221, 2008). Con este mismo propósito, se ha legislado en Costa Rica en el año 2019, poniendo énfasis en la modernización de las organizaciones públicas y privadas (Ley Nº 9738 para regular el teletrabajo, 2019). Facebook, por lo pronto, apuesta por la creación de un mundo paralelo, Horizon Home, el que reproducirá con gafas especiales el hogar, pudiendo interactuar el usuario con su lista de contactos, los que podrán, hasta sentarse en el sofá de casa. El proyecto sigue después con Horizon Work, donde el trabajo adquirirá una dimensión nunca antes vista, lo que ocurrirá en un plazo relativamente corto (El País, 2021). Ello implica laborar en un ambiente enteramente virtual, un profesor, en concreto, recorrerá el aula y con sus estudiantes, podrá visitar la antigua Roma y observar de cerca la política de restauración del imperio, estudiando de primera mano el legado más importante del derecho romano durante la era de Justiniano, base de todo el derecho civil, el *corpus iuris civilis,* interactuando con sus juristas o si lo prefiere, aprenderá estrategias de batalla, disertando con los generales romanos. Sin embargo, hay brechas en la actualidad muy profundas, heridas sociales que amenazan hasta la democracia, por la fragilidad de sus instituciones y la incertidumbre sobre la existencia de millones de trabajadores que no tienen protección alguna ni futuro jubilatorio, amén de la manipulación de datos de los usuarios por las empresas de Internet que predicen algorítmicamente comportamientos, gustos y deseos, capaces de potenciarlos o alterarlos por el poder y dinero que una adicción produce.

3. La precariedad extendida

El presidente de la FIFA, Gianni Infantino, ha defendido su tesis expuesta a mediados de enero de 2022, de celebrar los mundiales masculinos de fútbol cada 2 años en vez de hacerlo, como ha sido la tradición, cada 4. Efectuarlos con más frecuencia, dice, les daría a los africanos una oportunidad de seguir en sus países, sin poner en riesgo sus vidas como migrantes, al cruzar el mediterráneo como ruta migratoria. Es esta una extraña manera de concebir la inclusión a través de un negocio multinacional como el de la FIFA que sobrepasa el PIB de muchos Estados. En cambio, en *Las maravillas,* la novela de Elena Medel, la visión es más terrenal, así provenga de la ficción: es la falta de dinero, la que condiciona el itinerario de sus personajes. Y ese es el punto central del asunto, no son las plataformas las que causan la precariedad, es la precariedad la que se profundiza y supera

los aspectos positivos de la era digital, más allá que se celebren o no mundiales de fútbol para evitar el calvario de cruzar el océano.

El empleo temporal de trabajadores, –considerados normalmente como independientes– ha desarrollado un libre mercado laboral de *gigs* o trabajos de corta duración en la WEB. Pero la gran paradoja es que su involucramiento en la organización de personas y empresas, gracias a la interconexión y el almacenamiento de datos, ha terminado por producir desprotección, como la que causó en su momento la máquina de vapor, la que representó el inicio del proceso de mecanización de la producción y el transporte, durante el cual los trabajadores no tenían otra opción sino que emplearse en condiciones infrahumanas.

El 1 por ciento de la población activa labora a través de plataformas. Su aumento es acelerado, crece el segmento un 25 por ciento cada año y aunque se proyectan 133 millones de puestos de trabajo, se eliminarán alrededor de 75 millones de plazas. En los países desarrollados la pérdida ascenderá a 7,1 millones de nichos de empleo, en tanto la creación de nuevos alcanzará sólo a 2 millones (Martínez, Palma y Velásquez, 2020). En solo 15 años, el 14 por ciento del trabajo podría haberse automatizado. Un dato revelador es que los que comenzaron la primaria en el 2018, tendrán un tipo de trabajo que no existe en la actualidad (AISS, 2019a). Consecuencia de la pandemia, en el segundo trimestre de 2020, entre el 20 y 30 por ciento de los asalariados, unas 23 millones de personas en Latinoamérica, trabajaron desde sus domicilios (Benítez, 2021) y consecuencia también de la misma, un segmento importante de trabajadores de plataforma, ha estado expuesto a la crisis de la salud y del mercado laboral, y junto con los migrantes e informales, son los más desprotegidos (OIT, 2022).

En la India, la *gig economy* tiene un potencial enorme, se estima que alcanzará en una década a 90 millones de operarios, muy por encima de los 24 millones que reúne en la actualidad, pero estos trabajadores por demanda para aumentar sus ingresos, lo que en un principio había comenzado siendo un trabajo de medio tiempo, laboran entre 12 y 16 horas diarias (Business Standard, 2022). Una investigación llevada a cabo en 7 ciudades europeas, reveló que entre el 9 y el 22 por ciento de su población activa estaba ya ligada a un tipo de trabajo virtual (Banco Mundial, 2020) y su protección social dependía directamente de su calificación como dependiente o autónomo (Bregiannis *et al.*, 2017). Una encuesta de la CAF de 2019, reveló que el 16 por ciento de la fuerza de trabajo en América Latina podría potencialmente clasificarse como trabajadores de plataforma, registrándose las mayores tasas en Ciudad de Panamá, Bogotá y Quito (CAF, 2021). Sin

embargo, el efecto de la robotización sobre la participación en las cadenas de valor mundiales parece ser negativo, especialmente en los países emergentes y de bajos ingresos, y es probable que contribuyan aun más a la polarización de las rentas (Savona, 2020).

Un aspecto positivo es el derecho a la desconexión digital de los teletrabajadores por cuenta ajena fuera de su horario de trabajo. Estos límites son impuestos cuando existe alguna normativa. Solo los husos horarios distintos entre el empleador y trabajador a distancia matizan esta cuestión y las comunicaciones fuera de la jornada serían admisibles por causas plenamente justificadas. En Chile, la Ley 21.431 que modifica el Código del Trabajo regulando el contrato de trabajadores de empresas de plataformas digitales de servicios de 2022, establece que la empleadora deberá conceder un tiempo mínimo de desconexión al trabajador independiente de 12 horas continuas dentro de un período de 24 horas. La legislación ha consagrado asimismo el derecho a la desconexión en las tareas de cuidados. Las personas que trabajen bajo esta modalidad y que acrediten tener a su cargo, de manera única o compartida, el cuidado de personas menores de 13 años, personas con discapacidad o adultas mayores que convivan con la persona trabajadora y que requieran asistencia específica, tendrán derecho a horarios compatibles con las tareas de cuidado a su cargo y/o a interrumpir la jornada.

Los horarios atípicos son poco compatibles con la vida privada. Ello provocará cambios en la personalidad (depresión, trastorno de sueño, malos hábitos alimentarios, tabaquismo y alcohol), se sufre de adicciones y también existen restricciones organizacionales. Los horarios estándar, en cambio; son más equilibrados, las normas de higiene se cumplen y la organización sindical o la corporativa están presentes (Weibel, 2021).

La plataforma des-estructura el horario normal de trabajo de 40 horas semanales –que es la media europea– de duración de un trabajo a tiempo completo de lunes a viernes, son más bien de fines de semana o de noche, o son horarios variables en semanas irregulares, donde el trabajo es fragmentado, con cortes durante el día, o simplemente es trabajo extra (Gautier, 2021).

El menor número de horas trabajadas afecta el salario como el monto de la futura pensión (Losada, 2021). El trabajador a tiempo parcial usualmente tiene menos preparación y experiencia y, por tanto, cuenta con menos oportunidades en el mercado de trabajo, afectando ello la continuidad de su carrera profesional. Una encuesta de la OIT (ILO Crowd Work Survey, de febrero a mayo de 2017), revela que la tercera parte de los trabajadores deben complementar su salario con un empleo fuera de las plataformas o se apoyan en su pareja o en otros miembros de la familia en procura del complemento.

Los trabajadores de plataforma de ordinario están excluidos de las licencias de enfermedad y no cotizan para pensiones. Los que prestan servicios desde un país extranjero, los llamados «nómadas digitales», presentan problemas de cobertura legal y previsional (Benítez, 2021). No se les aplica la ley del lugar de ejecución de las tareas o la del domicilio del empleador, porque no se reconocen legalmente como trabajadores, no poseen visa o no se les ha concedido autorización previa para poder trabajar como extranjeros no residentes, salvo en contados países, aunque ello irá aumentando seguramente.

Por ser los empleos de corta duración, la afiliación y posterior cotización, constituye un reto para la administración previsional. Muchas veces los teletrabajadores tienen más de un empleador y distintos salarios, lo que se convierte en una dificultad para la determinación de la base impositiva. Aunque las plataformas generaron ingresos de al menos 52.000 millones de dólares en 2019, (cerca del 70 por ciento de los mismos se obtuvieron en los Estados Unidos y China), las condiciones laborales se rigen por contratos de servicios definidos unilateralmente, donde compartir puntos de vista e información es harto complicado, adocenados como están los crowdworkers a la plataforma en cuentas de dominio individuales, lo que condiciona su participación y empeora su posición ante estos monopolios de datos e información telecomunicacionales.

Si bien las plataformas pueden proveer ingresos adicionales, los teletrabajadores a menudo se enfrentan a la incertidumbre del cliente que no aparece y a los bajos ingresos percibidos. Una encuesta realizada en los Estados Unidos a conductores bajo la modalidad de transporte compartido, muestra cómo el 75 por ciento ganaba menos del salario mínimo, mientras que el 30 por ciento tiene pérdidas por los gastos de mantenimiento a los vehículos y en adición 20 minutos no remunerados se invierten para procurar una nueva asignación (Behrendt, Nguyen, y Rani, 2019).

Esta revolución digital se gestaba de a poco, ya en la década de los 70; bajo la dirección del cineasta Mauricio Walerstein, se recreó la historia de Mariano Núñez, –personaje protagonizado por Simón Díaz–, quien sería víctima de un ataque de nervios en una fábrica donde había trabajado por espacio de 20 años, destruyendo la maquinaria y equipos como tantos otros trabajadores lo habían hecho al comienzo de la revolución industrial. La película llamada *La Empresa perdona un momento de locura*, es una de varias que rememora a otra joya del cine, reseñada por cientistas políticos y sociales; *Tiempos Modernos,* de Charles Chaplin, que explora la racionalidad capitalista y el sentido de la tecnología, capaz de un automatismo que a nivel síquico, resulta

violento y desmedido. Pero la idea no es acabar con la tecnología. La inestabilidad, la fragilidad emocional y económica, no acaban con un simple *off*. La contraofensiva parte en considerar al sujeto, examinando si conviene la creación de algún tipo jurídico a efectos de su protección.

4. El problema de la clasificación del sujeto tutelado

El trabajador digital suele ser clasificado como autónomo, pero en muchos países no está cubierto o accede a los sistemas de forma voluntaria (Behrendt, Nguyen, y Rani, 2019). También es común la sub declaración de ingresos, la que aumenta cuando los teletrabajadores organizan sus actividades a través de empresas mercantiles.

En la Unión Europea (UE), un 55 por ciento de los autónomos no tiene seguro de desempleo, un 38 por ciento no tiene seguro de enfermedad y el 46 por ciento de las mujeres autónomas carece de seguro de maternidad (Fernández, 2021); en los Países Bajos todavía no se han definido formalmente los derechos de seguridad social de los trabajadores digitales. Actualmente el nivel de protección que se ofrece depende directamente de la cualificación que se otorgue a su actividad en virtud de la legislación laboral. Esto significa que al trabajador que realiza su labor a través de una plataforma, se le incluye en el sistema, bien como empleado, con el amplio paquete de protección que le corresponde, o bien como trabajador independiente, pero con una protección social limitada. A la mayoría de los trabajadores de plataformas se les aplica la segunda opción. No obstante, la evolución reciente apunta a una posible mejora de la situación de los trabajadores de plataformas con respecto a la seguridad social (Montebovi, 2021); en el Reino Unido, la Suprema Corte apreció a los conductores de Uber como dependientes (France 24, 2021); en Francia, el Tribunal Superior reconoció en 2020, el derecho de un conductor de Uber a ser considerado como empleado. (El derecho a desconectarse fuera del horario de trabajo ya rige desde enero de 2017); en la India, el debate ha sido considerable. Las plataformas Uber, Zomato y Swiggy, etiquetan a los empleados como autónomos. En buena medida, la protección social depende de la generosidad de las empresas. El Código de Seguridad Social indio define a los trabajadores esporádicos de plataformas como personas que desarrollan su labor remunerada fuera del ámbito tradicional de la relación empleado-empleador, pudiendo las organizaciones o individuos contratantes, resolver problemas específicos o proveer servicios a cambio de un pago (The Leaflet, 2022); en Alemania y Rusia, el trabajo de plataformas cabe dentro del trabajo autónomo, en el caso germano, los autónomos no están obligados a la seguridad social, por lo que la pensión

pública es voluntaria, mientras que en Rusia, la afiliación y cotización es obligatoria, lo cual no constituye siempre una garantía, pues muchos operarios laboran en negro para evitar las contribuciones (Chesalina, 2018); en los Estados Unidos, empleadores y empleados pagan de por mitad su contribución a la seguridad social (6,2 por ciento cada uno), y los independientes deben cubrir enteramente la cuota. Los teletrabajadores entrarían en esta categoría, pero si la clasificación es errónea, no sólo pagarían completa la contribución con recursos que no poseen, sino que no gozarían de los beneficios del seguro de desempleo (Artecona y Chau, 2017).

En razón de la poca o nula protección social que el trabajo autónomo tiene, es por lo que un sector de la doctrina considera que una tercera clase de trabajadores debería ser creada, la del trabajo por plataformas, para obtener así un balance entre el universalismo y la selectividad con un tercer género que tipifique a este sujeto y lo proteja. Lo cierto es que las decisiones judiciales no alcanzan a los trabajadores de plataformas on line. Todas ellas proceden de conflictos iniciados por conductores o repartidores, lo que justificaría una legislación social aparte. Sin embargo, la creación de una nueva división, según Adrián Goldin (2020), genera el riesgo de separar y excluir a ciertos trabajadores del sistema de protección, complejizando la determinación del estatus contractual del trabajador e induciendo estrategias evasivas de parte del patrono, degradando el concepto de empleado y dejando a personas que hasta ahora gozaban de amparo, menos protegidas. Los países que disponen de un estadio intermedio, el de auto-empleado económicamente dependiente, ofrecen una protección social básica flexible (España, Italia, Portugal y el Reino Unido), pero en ningún caso, ese género fue creado para los trabajadores de plataformas.

Los criterios para definir el trabajo por cuenta propia y el trabajo por cuenta ajena deben ser precisos y en ellos debe encuadrar el teletrabajo a los efectos de la protección social. En mi opinión hay un núcleo duro de coincidencias entre el trabajo por plataformas y el trabajo autónomo, pero en los casos que ya se posea una normativa de seguridad social para el autónomo, deberá reexaminarse a los efectos de considerar o no su pertinencia y extensión al trabajo mediante plataforma. Si no logra dicha legislación protegerlos, por no estar lo suficientemente desarrollada o por no cubrir las especifidades del trabajo por plataformas, una que los abrace en sus aspectos comunes de previsión social sería lo más conveniente, antes de crear una tercera especie que podría más bien entorpecer las soluciones requeridas; no hay que forzar otra clase, si la dependencia y autonomía cubren las prestaciones sociales que merecen ser dispensadas. El trabajador digital calificaría como independiente si está libre de la dirección y control de la empresa contratante,

si el trabajo a realizar está fuera del giro habitual de ésta, y si se dedica el teletrabajador a uno de igual naturaleza al contratado. No es necesario un tercer estrato, si el resultado es fraccionar y a la larga, debilitar al sistema de protección social con figuras meramente nominales, sin una protección real reconocida y aplicable por la administración de la seguridad social.

4.1. Entre amparados y excluidos

La región presenta serias brechas en materia de protección social contributiva, más de la mitad de la población trabajadora tiene un empleo informal (CEPAL, 2020), lo que afecta en especial a los trabajadores de ingresos más bajos, a quienes viven en zonas rurales y a las mujeres. Mientras que el 65,1 por ciento de los ocupados de 15 años y más del quintil de mayores ingresos estaban afiliados o cotizaban a un sistema de pensiones, solo el 19,4 por ciento de los asalariados del primer quintil estaba en esa situación, la que puede agravarse en caso de que las nuevas tecnologías aplicadas a la producción, no incorporen a la protección social como parte de su *software*. Según estimaciones de la OIT, en el 2017, solo 6 de cada 10 trabajadores de plataformas digitales contaba con algún seguro de salud y solo el 35 por ciento tenía pensión o plan de jubilación (Martínez, Palma y Velásquez, 2020).

Algunos países han extendido la seguridad social a todas las formas de trabajo. De manera que podría decirse que cada trabajo cuenta a los efectos de la protección social. Citando nuevamente a Goldin:

> *Sobreviene la necesidad de concebir un sistema de cobertura social desvinculado de la cada vez más elusiva condición ocupacional –un sistema con tendencias efectivas y no sólo declamatorias de universalidad en la que los recursos contributivos, que convendrá preservar en todo lo que se pueda, tendrán que integrarse, y de modo decisivo, con recursos provenientes de fuentes que no podrán ya depender –cuanto menos, no centralmente– de la situación ocupacional de los beneficiarios*[2].

[2] El ingreso básico universal ha sido criticado por ser fiscalmente insostenible, salvo que sus beneficios fueren bajos o se cobrasen impuestos más altos para sostenerlo. Se argumenta igualmente que los incentivos al trabajo disminuyen y existe un amplio sector que lo contempla como caballo de Troya para demoler al Estado de Bienestar. A este respecto, señala Giovanni Dosi (2020), que: «Los programas de ingresos básicos pueden ser objeto de distorsiones políticas, pues el derecho a acceder a ellos puede estar vinculado a la ciudadanía, lo que plantea cuestiones fundamentales de trato discriminatorio con respecto al conjunto de 'no ciudadanos'. El aumento del nivel de ingresos mínimos también podría ayudar a establecer un umbral mínimo para la participación del trabajo, que está en caída libre. Sin embargo, había

En conclusión, el ingreso básico proporcionaría una protección para todos los ciudadanos y en el mejor de los casos; resultará neutral en lo que respecta a la redistribución general de los ingresos. Por su parte, Mary Luz Fernández (2021), es partidaria de seguir una de dos alternativas posibles: O bien se desacopla la protección social del empleo y se camina hacia un modelo de protección universal que no tenga en consideración el empleo y sus variantes para proveer de protección social a los trabajadores, de manera que todos ellos, sean dependientes o autónomos, tengan protección social, o bien se mantiene el modelo de seguridad social basado en el empleo, pero se limitan las diferencias entre empleo dependiente y autónomo por la vía de buscar igualdad en la protección recibida y también, y ello es lo decisivo, igualdad en la responsabilidad de financiar la misma por parte del empleador.

La Comisión Nacional de la India para empresas del sector no organizado ha recomendado un esquema de seguridad social mínimo para los trabajadores que les brinde seguro de vida, salud, incapacidad, maternidad y vejez (The Leaflet, 2022). Y la Federación de Trabajadores con base al Transporte de Apps (IFAT), ha denunciado que Zomato y Swiggy, no compensan suficientemente a sus dependientes cuando sufren un accidente de trabajo. La Suprema Corte ha admitido una demanda para agruparlos como parte de una ley que ampara a trabajadores no estructurados, lo que les permitiría acceder a beneficios como pensiones, salud y beneficios de maternidad (Business Standard, 2022). La Ley chilena Nº 21.431 señala que la empresa de plataforma deberá pagar los honorarios a un trabajador remoto independiente en 30 días máximo, debiendo otorgar facilidades para el registro de la facturación y pago. La obligación de retención será aplicable a la empresa constituida, domiciliada o residente. Los honorarios son calculados por hora y no podrán ser inferiores a la proporción del ingreso mínimo mensual, aumentando su valor en un 20 por ciento. También el trabajador de plataformas digitales independiente tendrá derecho a acceder a la cobertura de seguridad social, cotizando según resulte aplicable y tendrá derecho a cobertura de salud, de pensiones de vejez, de reconocimiento de cargas familiares, para el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, seguro de invalidez y sobrevivencia, y para el seguro de acompañamiento de niños y niñas afectados por una condición grave de salud.

---

que ser cuidadosos de no debilitar el poder de negociación de los sindicatos y amenazar la organización colectiva de los trabajadores». Para un examen de estas cuestiones, consúltese mi trabajo «Una renta y problema resuelto», publicado en la *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. Vol. 9, Nº 3, 2021.

La protección a los teletrabajadores pasa por considerar las contingencias a proteger, nada distintas a las del trabajo dependiente. Es necesario establecer criterios de elegibilidad y para que éstos resulten accesibles, hay que repartir apropiadamente la carga impositiva entre las diferentes formas de empleo y rentas.

Se ha propuesto que las plataformas paguen impuestos. Los mismos, –siguiendo a Dosi (2020)–, deben volver a desempeñar un papel importante en contra de la furia promercado y la ideología contra ellos que ha reducido el impacto redistributivo de las políticas fiscales. Deberían discutirse nuevas formas de tributación, agrega, incluidos el impuesto a los robots, lo que ya aplica la República de Corea (a modo de disminuir o suprimir los beneficios tributarios a la innovación tecnológica) y debate el parlamento Europeo, o impuestos por los *bits* de información transmitidos, lo que se ha propuesto desde los año 90 (que es pasar de unidades físicas a las digitales), o el impuesto a la Web, sin obviar los tradicionales, como el de alquileres, el de la renta, y siempre en menor medida, el de los impuestos a los salarios, los que deben mejorar, contribuyendo a elevar los ingresos de la seguridad social.

Por último, pero no menos importante, los derechos de los trabajadores digitales debieran estar claramente expresados y su sindicación extendida. Los gremios han contribuido a facilitar en algunos países la protección social a través de la negociación colectiva, verbigracia, trabajar en el sector limpieza, implica exponerse continuamente a numerosos dolores físicos, someterse a la relegación social que labores de este tipo produce y a sacrificios personales en términos de disponibilidad de horarios que son escalonados y en lugares alejados, pero en Dinamarca, la organización 3F (United Federation of Workers), ha negociado el primer acuerdo con HIFR, una plataforma que ofrece servicios de aseo. Sus trabajadores son reclasificados como empleados, una vez que han completado 100 horas de labor (Vandaele, 2018, citado por Behrendt, Nguyen, y Rani, 2019, p. 33). En Alemania, el sindicato IG Metall ha jugado un rol importante para la inclusión de independientes en el estatuto sobre pensiones y la reducción del 50 por ciento de las contribuciones a salud de parte de los independientes. En tanto que en América latina, según Raso Delgue (2018), el sindicato reacciona tarde ante las transformaciones del trabajo y no tiene estrategias claras ante el futuro, preocupado como está por la inmediatez de las reclamaciones salariales. Las interrogantes que él plantea son poco menos que inquietantes: ¿Los sindicatos del futuro atenderán menos los aspectos ideológicos y más los asuntos prácticos que interesen a sus afiliados? ¿Nacerán nuevas organizaciones no sindicales que se ocupen de los temas laborales de los trabajadores como bufetes, centros de información,

negociadores profesionales, etc.? Y deja deslizar una respuesta: Nada impide que en el futuro aparezcan aplicaciones sustitutivas del sindicato para asesorar y tutelar a los trabajadores, lo que al menos en seguridad social desde hace rato ya está pasando.

La inclusión de los teletrabajadores dependerá del nivel mínimo de protección existente o del que ya se le confiera a los independientes, pero cualquiera sea la alternativa elegida, la sindicación y negociación colectiva, deberán ser los pivotes en los cuales se apoye, siendo necesario una regulación estatal de la que seguidamente me ocupo, cubriendo aquellos aspectos esenciales de un Estado Social, ya débil y evanescente.

5. La regulación estatal

Existen plataformas que necesitan de una actividad presencial para la concreción del resultado, sea el trabajador conductor, repartidor, vendedor al por menor, encargado de limpieza, de reparaciones o del alojamiento de personas (De Stefano, 2016; AISS, 2019a)[3].

En España, un fallo del Tribunal Supremo del 25 de septiembre de 2020, redefinió la relación entre Glovo y sus repartidores como un contrato de trabajo (Guerrero y Royo, 2001), siendo el caso que a las personas dedicadas al reparto mediante plataformas se les reconocen sus derechos laborales cuando la empresa ejerce sus facultades de organización, dirección y control. Posteriormente, se consagró en la legislación la presunción de laboralidad en el ámbito de las plataformas digitales de reparto (BOE, 2021). La Inspección del Trabajo ha obligado a Amazon a registrar a más de 4 mil distribuidores en Madrid y Barcelona que la empresa consideraba como autónomos, demandando la administración más de 6.16 millones de euros por contribuciones dejadas de pagar; en Francia, el legislador en el 2016 y luego en 2019, adoptó medidas para incorporar a los trabajadores de plataforma al régimen general de seguridad social y proporcionarles cobertura para ciertos riesgos (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) y facilitar un posible acceso a una cobertura complementaria, pero en lugar de consolidar la responsabilidad jurídica del empleador con respecto a la salud y su seguridad, hace recaer la misma sobre la plataforma, aunque únicamente de manera voluntaria como parte de su responsabilidad social corporativa. De este modo, la empresa de plataforma, se sujeta a su propio código de conducta (Álvarez y Weidenslaufer, 2020), corriéndose el riesgo de fragmentar las prestaciones sociales, definidas por cada una, y

[3] Son los casos de Uber, Deliveroo, Glovo, Foodora, Didi, Grab, Rappi, Cabify, entre otros.

debilitando las prácticas de protección mutua y participación común en la cobertura de riesgos entre empresas y trabajadores, las cuales constituyen la base de la seguridad social (Daugareilh, 2021); en Costa Rica, se prevé un reconocimiento a la teleempleadora que incorpore buenas prácticas en la aplicación y fomento de la modalidad de teletrabajo (artículos 8 y 10 del Decreto Ejecutivo Nº 42083, 2019), pero sin una adecuada regulación estatal ello luce insuficiente; en Colombia, la justicia del trabajo ordenó a la empresa Mercadoni, el pago de vacaciones y contribuciones a la seguridad social para sus repartidores y, en Argentina y Uruguay, se han dictado decisiones con respecto a la dependencia de los trabajadores de esa plataforma (Collosa, 2020).

La regulación del trabajo *on demand,* vía apps, puede elevar la afiliación a la seguridad social. Las opciones de política pública suelen ser mayores en estos casos, aun a sabiendas que los Estados han perdido capacidad hegemónica en comparación con empresas transnacionales y de gran poder financiero.

5.1. Los riesgos laborales

Las reparaciones de accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales están a menudo restringidas a los trabajadores remotos, con las mismas limitaciones que de ordinario los autónomos tienen. La calificación jurídica de un accidente como laboral dependerá de la ley y el desarrollo de la jurisprudencia. Por lo general se establecen tres notas configuradoras del accidente como industrial: que exista un daño o lesión corporal, que lo sufra la persona trabajadora por cuenta ajena, y que exista una relación de causalidad entre el daño y el trabajo. (El lugar de trabajo, puede ser o no el domicilio de la persona teletrabajadora).

En relación con la enfermedad profesional –entendida como estado patológico contraído o agravado con ocasión del trabajo– comprendería el estrés laboral o la reacción fisiológica frente a situaciones difíciles (Orlandini, citado por Ávila, 2014), como el burnout o el síndrome del quemado, consecuencia de tareas desequilibrantes y fuera de control que producen cansancio y fatiga permanente, además de otros trastornos mentales de tipo adaptativo, ansioso-depresivos o depresivos (Rodríguez Ortiz *et. al.,* 2005).

La pensión de invalidez profesional o no, exige habitualmente una o varias de estas condiciones: un período de calificación (residencia o período de aseguramiento), un tiempo de espera al final de la enfermedad incapacitante, un umbral determinado de ingresos o un mínimo de períodos trabajados. Su duración, una vez declarada permanente la incapacidad, suele ser ilimitada o hasta la edad del retiro. En los países con una protección

social extendida, catalogado como industrial el accidente y antes de declararse el estado de invalidez como definitivo, no se exigen períodos de espera, de trabajo o ingreso para recibir alguna indemnización monetaria, la que puede durar hasta un año, hasta la recuperación plena o hasta que se imposibilite la reinserción.

5.2. La afiliación

Los trabajadores con historias laborales fragmentadas podrían afiliarse a la seguridad social con la ayuda de la inteligencia artificial. La idea es simple, pero su instrumentación gerencial no lo ha sido tanto. A saber:

Desde el 2017, los conductores de las plataformas de transporte Uber, Cabify y Easy Go, se registran en línea en el instituto de seguridad social de Uruguay, el Banco de la Previsión Social (Behrendt, Nguyen y Rani, 2019). Lo mismo sucede en Indonesia, donde cada viaje realizado, automáticamente incluye la contribución a la seguridad social; en Estonia, Lituania y Suiza, Uber es autorizado por los conductores para la deducción del impuesto y una herramienta electrónica facilita la transmisión de la data; en Bélgica, el tax es aplicable a todos los trabajadores de plataforma (APEC, 2021); en Brasil desde el 2018, las empresas pagan el 1 por ciento por cada carrera solicitada, los conductores se registran como microempresarios en el Instituto Nacional de la Seguridad Social y poseen cobertura por enfermedad, maternidad, discapacidad y jubilación; en Francia, como se ha dicho antes, las plataformas han asumido de forma voluntaria los costos del seguro de accidente de los trabajadores por cuenta propia; en EEUU, la Fundación Nueva América ha propuesto un sistema de beneficios portables, esto es, que independientemente de la fuente de ingreso, el dinero ganado, el número de trabajos completados o el tiempo empleado, los beneficios previsionales siempre serán computados, lo que aplica para salud, pensiones y desempleo. Este sistema toma como referencia el modo de calcular el tiempo del trabajo bancario y el del régimen de beneficios de empleos múltiples en la industria de la construcción. Los empleadores pueden pagar una cantidad por trabajador prorrateada por las horas que ha laborado y esos pagos, según la propuesta, irían a una cuenta individual que es la que estaría conectada con la administración tributaria e incluiría los beneficios de salud, pensión, desempleo, vacaciones, incapacidad, capacitación, asistencia en el hogar, entre otros (Artecona y Chau, 2017). En los hechos, una compañía dedicada al trabajo doméstico y los cuidados de salud, Care.Com, toma 2 puntos de cada 12 por ciento facturado a sus clientes para cubrir beneficios de sus empleados, los que a través de una tarjeta de débito, pueden usar para cubrir gastos médicos, traslados y educación.

Luego de la afiliación, hay que calcular el salario base imponible y determinar el nivel de cotizaciones requeridas para que en el largo plazo, en la administración de la mancomunidad de riesgos, los ingresos igualen por lo menos a los gastos.

Hay que legislar para aquellos casos, que no son pocos, en los que las rentas obtenidas son escasas y discontinuas. Una gran cantidad de plataformas tampoco tiene domicilio en el país, por lo que no le será posible a la autoridad, salvo una codificación internacional, ejercer influencia, por lo que el registro de la seguridad social debe ser independiente a la misma y factible para determinados riesgos como salud y pensiones.

El trabajo por plataforma es muy inestable, no hay manera de establecer un nivel de rentas comparable a las faenas normales, por lo que deberá calcularse un ingreso mínimo, determinado por fracción hora, y en la medida que se registren cotizaciones en períodos que serían más laxos, conferir los derechos a la prestación, de lo contrario, una barrera de entrada existiría para aquellos que no puedan superar un determinado nivel de ingresos o no laboran como dependientes.

5.3. El período de calificación

Los períodos de calificación a los efectos del seguro se miden por contribuciones y tiempo de residencia, parámetros normalmente exigidos para recibir atención por enfermedad, invalidez y abonar para la vejez. Éstos podrían ser muy distintos para los teletrabajadores en razón de su autonomía o la duración de los trabajos. Para dilucidar estas cuestiones existe un mínimo de normas internacionales, sea por la OIT o por el Consejo de Europa cuando aplica su Código de Seguridad Social.

i) Cuando se trata de una enfermedad, los períodos de calificación para recibir prestaciones se establecen para evitar posibles abusos. El gobierno neerlandés ha desarrollado un sistema de indicadores de riesgo con el objetivo de prevenir y combatir el fraude a la Seguridad Social; relaciona y analiza datos anónimos en un entorno seguro, orientado a producir informes sobre las probabilidades de defraudar al Sistema de Seguridad Social procesando gran cantidad de datos que son obtenidos por diversas administraciones públicas que colaboran en el intercambio de información con la plataforma (Valenzuela, 2021). Existe una interpretación del Comité de Aplicación de Normas de la OIT que establece hasta un término de 6 meses para comenzar a recibir las prestaciones por enfermedad o invalidez (Schoukens y Bruynseraede, 2021). Cada legislación establece a partir de esa referencia, periodos de espera o tiempos de carencia antes de

calificar. En Italia, son 5 meses; en Portugal 6 meses después de la afiliación y registro de la remuneración y en Países Bajos 16 semanas[4].

ii) La prestación por enfermedad se concede durante todo el transcurso de la contingencia, a reserva de que como instituye el artículo 18 del Convenio 102, su duración pueda verse limitada a 26 semanas en cada caso de enfermedad, con la posibilidad de no pagarse la prestación por los tres primeros días de suspensión de ganancias. En Alemania, se requieren por lo menos 4 semanas de trabajo acreditadas y la cobertura es de hasta 78 semanas en 3 años para una misma enfermedad y con un ingreso límite; Italia pide 3 días de espera para una cobertura de 180 días o 6 meses; Portugal también exige 3 días, pero la cobertura es de hasta 3 años por una misma enfermedad; en el Reino Unido, son 7 días y el beneficio es de hasta 28 días.

iii) En el caso de las pensiones por vejez, es de suponer que los periodos de calificación exijan un número de años para tener derecho a una jubilación contributiva. La OIT y el Consejo de Europa han prescrito como mínimo 15 años de cotización o empleo, pero hay países que disminuyendo el beneficio, disponen lapsos más cortos de 10 años de trabajo o 5 de residencia. En los casos que citaré de seguidas –y como ocurre en la mayoría de los países– la normativa aplicable a los teletrabajadores para pensiones de vejez e invalidez, es la misma que rige para los autónomos: En Alemania son 5 años de contribución a la edad de 67 años; en Italia para los afiliados antes de 1996, se dispone un periodo de 20 años y desde el 1º de enero de 1996, la pensión se obtiene a los 70 años, 5 de contribución y 1,5 veces superior a la no contributiva; en Portugal es necesario proveer 120 días de pago por cada uno de los 15 años requeridos. (El derecho a la pensión completa se adquiere con 40 años de contribuciones a la edad de 66 años y fracción de 5 meses); en Reino Unido, después de abril de 2016, se deben acreditar al menos 10 años (35 si se trata de una pensión completa); en Polonia se piden 25 anualidades a los 65 años para los hombres y 20 años de afiliación contributiva o no para la mujer a los 60 años de edad; en Países Bajos se adquiere computados sean 50 años de afiliación a la edad de 67 años y 3 meses, lo que aplica para los años 2022 y 2023, luego la edad estará determinada por la expectativa de vida.

[4] En materia de salud preventiva, si no hay períodos de espera, trabajo o umbrales de ingreso. Del mismo modo, es recomendable que no existan para la maternidad y la paternidad.

iv) En el caso de la pensión de invalidez, en Italia, son 5 años de contribución, de los cuales, 3 deben ser inmediatamente anteriores a su estado, puede durar hasta 3 años y renovarse hasta 3 veces (aquellos que ganen menos de 5.000 euros por año están exceptuados de contribuir); en Portugal, son también 5 años de contribución, aunque para una invalidez absoluta bastan 3 años, registrando cuando menos 120 días de imposiciones por anualidad; en el Reino Unido, la pensión se paga a partir de la semana 14 de enfermedad hasta la edad de la pensión estatal y aplica en el caso de una persona con condiciones de salud graves y que probablemente no pueda trabajar. Opera un período de espera de un año para el derecho a la prestación en el caso de aquellos que puedan laborar en el corto o mediano plazo y no hay jubilación anticipada en caso de capacidad laboral reducida.

v) En lo que respecta a la prestación por desempleo, de acuerdo a estándares internacionales, aplican períodos de espera de hasta 7 días. Las reglas de aplicación comúnmente varían entre los trabajadores atípicos y los autónomos, salvo en el caso de Polonia en la que se exige para ambos, 1 año de cotizaciones en los últimos 18 meses precedentes a la pérdida del empleo; en Italia, se requieren al menos 13 semanas de trabajo durante los 4 años anteriores al desempleo y al menos 30 días de cotizaciones en los últimos 12 meses; en Portugal, 360 días de empleo y pagos acreditados en los 24 meses anteriores al paro; en Países Bajos, al menos 24 semanas dentro de las 36 previas a la cesantía; en el Reino Unido, 26 semanas en uno de los 2 años anteriores a la contingencia, y en 2 años fiscales, la contribución debe alcanzar siquiera a 50 veces la cotización mínima (Schoukens y Bruynseraede, 2021).

En síntesis, puede observarse que es posible una protección efectiva de los teletrabajadores y que en la mayoría de los casos es la misma del trabajo autónomo, por lo que deberá examinarse el nivel de protección para considerar hasta qué grado es efectivo.

5.4. Provisión de información y uso de datos

Se debe proveer información a la administración del trabajo y de la seguridad social, pudiendo la plataforma exigir el registro del trabajador digital, sin que ello signifique un obstáculo para su desempeño, ello debería ser pronto y sin costo alguno. El teletrabajador debería gozar por añadidura de ciertas garantías y defensas sobre su registro, suspensión de cuenta, pagos, evaluaciones, acusaciones, entre otras.

El uso de los datos, sin afectar el derecho a la intimidad, puede ayudar a predecir prestaciones y a introducir mejoras en el servicio. En el primer caso, el análisis actuarial permitiría augurar las prestaciones más comunes y en el segundo, el uso de la data serviría para mejorar la asistencia a la salud, empleo y formación profesional.

5.5. Cambios en la administración previsional

La administración de la seguridad social deberá modernizarse para abarcar todas las modalidades de empleo. La tecnología simplifica todos los procesos y ofrece una oportunidad para almacenar, procesar y resolver en tiempo breve, todas las solicitudes, los pagos de cotizaciones y beneficios. Pueden diseñarse esquemas de contribución más flexibles, una contribución plana o ingeniar determinadas categorías de acceso por ingreso. Después de la afiliación, el sistema automáticamente fijaría la cotización a declarar. Uruguay exige en su registro que cada trabajador sea clasificado dentro de una de las 7 mil categorías existentes que se revisan o renuevan en los consejos de salarios, creadas de acuerdo a las tareas que se realizan dentro de la empresa. Tal «acumulación laboral», identifica las diferentes actividades de la persona dentro de la empresa. Este ejemplo pone en evidencia el propósito de cubrir el mayor número de tipos de trabajos, lo que se extiende al monotributo. Se trata de la inscripción en línea o en forma presencial de una persona física como contribuyente y empresa monotributista, siempre que desarrollen actividades de reducida dimensión económica (BPS, 2022).

Como no es usual la jornada completa, la multiactividad es la nota característica. El esquema de cotizaciones debe comprender esta posibilidad. El registro debe contemplar tiempo e ingresos variables en proporción con los beneficios a percibir y considerar el caso de varios empleadores con quienes se contrata por cuenta ajena o como autónomo y dependiente a la vez.

La multiactividad podría afectar a las mujeres que ejercen oficios poco calificados en razón de los cuidados del hogar. Los multiactivos están expuestos a una mayor siniestralidad, estrés, comportamientos precipitados, falta de experiencia y a una menor inversión en seguridad por parte del empleador (Weibel, 2021).

La legislación de seguridad social española señala en particular que los autónomos que desarrollen simultáneamente un trabajo por cuenta ajena, tendrán derecho al reintegro del 50 por ciento del exceso en que sus cotizaciones por contingencias comunes superen la cuantía establecida de las cuotas ingresadas (artículo 313 de la Ley General de Seguridad Social). También puede producirse la multiactividad cuando los autónomos realicen simultáneamente 2 o más actividades, debiendo en este caso, declararlas

todas, tanto sus variaciones como su finalización (numeral 3 del artículo 46 del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero).

La facilidad para el registro a través de aparatos móviles y el uso de tarjetas de pago inteligentes, conforma un instrumental extraordinario que puede ser usado a un costo muy bajo. Por supuesto, la tecnología no logrará nada si no se empeña la política en configurar acciones que protejan a los más vulnerables y permitan disminuir la brecha y los índices de analfabetismo digital. La facilidad de la tecnología permite que personas fuera de los centros urbanos puedan agilizar sus procesos de registro, disminuyendo costos de transacción sin necesidad de sortear las dificultades de distancia y transporte. El pago de las transferencias monetarias se puede realizar a través de tarjetas electrónicas, superando restricciones y soluciones informales, aumentando la afiliación y con ello la inclusión. La data puede anticipar respuestas inmediatas para el caso de un conflicto, una pandemia o un estado de conmoción general, puede también cruzar la información y generar otras alternativas como abrir una cuenta bancaria, efectuar retiros de cajeros y hacer transferencias.

Las cadenas de bloques o *blockchains* es otra de las nuevas tecnologías digitales que podrían ser de utilidad para la protección social, en particular para las transferencias de ingresos, pagos de pensiones y beneficios de atención médica (Martínez, Palma y Velásquez, 2020). Se están usando para desembolsos con criptomonedas, registro de documentos y elaboración de contratos inteligentes, entre otros manejos que impactan al comercio. Los registros de salud podrían ser almacenados en blockchain. La historia médica, segura y disponible por cada médico autorizado, independientemente del centro de salud, sería también posible, incluso la industria farmacéutica puede utilizar esta tecnología criptográfica para verificar medicamentos y evitar falsificaciones (Pastorino, 2018).

Los encargados de formular políticas pueden crear cuentas personales para el aprendizaje de habilidades digitales. Éstas pertenecerían a los trabajadores y se pueden transferir de un trabajo a otro. La información sobre aspectos como cotizaciones, número de horas laboradas por año, incrementos salariales, los gastos admisibles por la conservación y renovación de los equipos y los regímenes fiscales aplicables sería importante registrarlos. En Colombia, es el Ministerio de la Protección Social el encargado de elaborar una política pública de fomento al teletrabajo, muy especialmente para la población vulnerable, lo que deberá hacer, conforme a sentencia de la Corte Constitucional, en conjunto con las organizaciones sindicales[5]. Su seguro social público, Colpensiones,

[5] Sentencia C-351 de 2013. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=55810#0

tramita la pensión, sin necesidad de trasladarse a la sede física. Y Colsubsidio, la caja de subsidio familiar, cuenta con un servicio de droguería para personas con discapacidad visual, auditiva y física. Los lugares –los primeros están en Bogotá 2019 y Medellín 2021– se conciben como grandes espacios, con sistema braille, superficie podotáctiles y lengua de señas. Vale mencionar otros casos distinguidos por la AISS (2020): En Ecuador, su seguro social, cuenta con un servicio de telemedicina y Guatemala y Panamá, ensayan la entrega a domicilio de medicamentos a los afiliados del seguro social. En Europa existen casos premiados por la AISS (2019b), como la plataforma integrada de las administraciones belgas para la seguridad social. Participan 3.000 instituciones públicas y privadas, intercambiando un millón de mensajes diariamente en línea. Cuentan con servicios electrónicos las 24 horas los 7 días de la semana, con un plazo de tramitación inferior a 1 o 2 segundos para el 99,87 por ciento de los servicios. Por su parte, la Oficina Nacional de Empleo (ONEM), elevó el número de teletrabajadores al 44 por ciento en el 2018 y se teletrabaja 2 días a la semana. También ha desarrollado un servicio de atención 100 por ciento digital para el régimen de suspensión laboral que permite a los trabajadores interrumpir temporalmente su actividad profesional o reducirla a media jornada o cuatro quintos, para conciliar la vida familiar y profesional, al tiempo que reciben unos ingresos de sustitución por cuenta del Estado. Al año, más de 400.000 personas utilizan esta plataforma, es decir, el 10 por ciento de los trabajadores asalariados belgas. Las aplicaciones permiten al trabajador hacer una simulación de sus derechos, presentar su solicitud y consultar su expediente personal por vía electrónica. En Polonia, el seguro social, en el ámbito de la atención al afiliado, contrata a encuestadores anónimos (método del cliente misterioso), los que escrutan la calidad y condiciones del servicio, haciéndose pasar por usuarios para evaluar diferentes aspectos de interés, tales como el clima organizacional, las competencias de los empleados, las condiciones de trabajo y las respuestas a la clientela.

6. Conclusiones y reflexión final

Cuando se hace un diagnóstico de la protección social en la era del trabajo digital, la legislación laboral es muy reciente y la cobertura previsional dependerá de si encuadra el teletrabajador como dependiente o autónomo. Consecuencia de ello, los niveles de protección resultan muy diferentes, pero no hay que forzar un tercer estado si la dependencia y autonomía cubren las prestaciones sociales del caso. De un lado tenemos que el trabajo ocasional mediante el uso de plataformas es precario e incierto, el ingreso depende del número de trabajos que puedan ser obtenidos, del número de pequeños encargos o de las encomiendas parciales contratadas y del otro,

la TIC aporta rapidez para asistir a quien lo necesita, mejora la calidad de los servicios de la seguridad social, baja sus costos de funcionamiento e integra diversos procesos operativos entre una o más instituciones de previsión social.

Por la utilización de robots, los riesgos laborales disminuyen. La introducción de nuevos modelos ergonómicos computarizados y sistemas de alerta temprana, reducen los errores humanos. Los trabajos digitales facilitan todas las labores empresariales y ahorran un tiempo considerable a sus operarios. La TIC proporciona también flexibilidad organizacional (será positiva en la medida que se tenga control sobre ella), pudiendo elegir el teletrabajador cuándo, dónde y con quién trabajar; así como qué tareas desempeñar.

Las plataformas y aplicaciones expanden los canales de distribución del producto, aumentan la competitividad y la innovación, optimizan el trabajo y favorecen la productividad y la eficiencia. Sin embargo, la región presenta serias brechas en materia de protección social contributiva, más de la mitad de la población trabajadora tiene un empleo informal, lo que afecta a los trabajadores de ingresos más bajos, a quienes viven en zonas rurales y a las mujeres.

Después de realizado ese diagnóstico, se señalan las áreas de intervención estatal: La afiliación y posterior cotización constituye un reto para la administración previsional. Muchas veces tienen más de un empleador y distintos salarios o ingresos, lo que se convierte en una dificultad para la determinación de la base impositiva. En esta materia deberían discutirse nuevas formas de tributación, los derechos de los trabajadores digitales estar claramente expresados y su sindicación extendida.

Las opciones de política pública suelen ser mayores en los casos de la regulación del trabajo *on demand,* vía apps*,* aun a sabiendas que los Estados han perdido capacidad hegemónica en comparación con empresas transnacionales y de gran poder financiero, pudiendo elevar la afiliación a la seguridad social. Luego hay que calcular el salario base imponible y determinar el nivel de cotizaciones requeridas para que en el largo plazo, en la administración de la mancomunidad de riesgos, los ingresos igualen por lo menos a los gastos.

Hay que legislar para aquellos casos, que no son pocos, en los que las rentas obtenidas son escasas y discontinuas. Una gran cantidad de plataformas tampoco tienen domicilio en el país, por lo que el registro debería ser independiente a la misma y factible para determinados riesgos como salud y pensiones.

En materia de riesgos laborales, la estimación de un accidente como

laboral dependerá de la ley y el desarrollo de la jurisprudencia. En los países con una protección social extendida, declarado como industrial el accidente, no se exige a los trabajadores períodos de espera, de trabajo o ingreso para recibir alguna indemnización monetaria antes de considerar el estado de invalidez permanente.

La pensión de invalidez, profesional o no, una vez resuelta, exige de ordinario un período de residencia o aseguramiento, un umbral determinado de ingresos o un mínimo de períodos trabajados. Su duración, una vez manifiesta, suele ser ilimitada o hasta la edad de retiro.

Cuando se trata de una enfermedad, los períodos de cualificación para recibir prestaciones se implantan para evitar posibles abusos. La prestación por enfermedad se concede durante todo el transcurso de la contingencia, a reserva de que como manda el artículo 18 del Convenio 102, su duración pueda verse limitada a 26 semanas, con la posibilidad de no pagarse la prestación por los tres primeros días de suspensión de ganancias.

En el caso de las pensiones es de suponer que los periodos de apreciación sean mayores. La OIT y el Consejo de Europa han establecido 15 años de contribuciones o empleo. Hay países con lapsos menores aunque disminuyendo el beneficio, pudiendo instituir 10 años de trabajo o 5 de residencia.

En lo que se refiere a la prestación por desempleo, de acuerdo a estándares internacionales, aplican períodos de espera de hasta 7 días para hacerse acreedor de la misma y normalmente las reglas varían mucho entre teletrabajadores y autónomos.

Se debe proveer información a la administración del trabajo y de la seguridad social, pudiendo la plataforma exigir el registro del trabajador digital, sin que ello signifique un obstáculo para su empleo, ello debería ser inmediato y sin costo alguno. El teletrabajador debería gozar de ciertas garantías y defensas ante el registro, suspensión de cuenta, pagos, evaluaciones y acusaciones. Debe asegurarse en todo momento el derecho a la intimidad y a la protección de sus datos. Su uso puede ayudar a pronosticar prestaciones e introducir mejoras en el servicio. Un análisis actuarial permitiría hacer predicciones y el adecuado manejo de la data serviría para enriquecer los servicios de salud, empleo y formación profesional.

La administración de la seguridad social debe modernizarse para abarcar todas las modalidades de empleo. La tecnología permite simplificar todos los procesos y ofrece una oportunidad para almacenar, procesar y resolver en tiempo breve todas las solicitudes, los pagos de cotizaciones y beneficios.

Pueden diseñarse esquemas de contribución más flexibles, una contribución plana o ingeniar determinadas categorías de acceso por ingreso. El diseño legal debe prever el monto a pagar, el aporte de las partes y el canal de pago. La multiactividad aquí es la nota característica, porque no es usual la jornada completa, especialmente para los trabajadores de plataformas. El esquema de cotizaciones, por tanto, debe comprender el pluriempleo; considerar el caso de varios empleadores que contratan a la vez al teletrabajador por cuenta ajena o que como autónomo o dependiente se desempeña.

La facilidad para el registro a través de aparatos móviles y el uso de tarjetas de pago inteligentes, es parte de un instrumental extraordinario que puede ser usado a un costo muy bajo. Por supuesto, la tecnología no logrará nada si no se empeña la política en configurar acciones que protejan a los más vulnerables y permitan disminuir la brecha y los índices de analfabetismo digital. Las cadenas de bloques o *blockchains* podrían ser de utilidad para la protección social, en particular para las transferencias de ingresos, pagos de pensiones y beneficios de atención médica, registro de documentos y elaboración de contratos inteligentes, entre otros usos que impactan el comercio.

A modo de reflexión final: La inspección laboral es crucial para la protección del trabajo. Nada bueno (decente, útil o justo) puede ser hecho sin ella. En circunstancias normales, aseguraría el cumplimiento de la legislación, pero sabemos que en muchas partes, coyunturas favorables no existen. El Estado Social tiene problemas y valga decir que los meramente operativos que incluyen su actuación como vigilante son los menos graves, si se comparan con los demás indicadores relevantes de su actuación como Estado prestacional. Las condiciones superlativas de seguridad social se han debilitado, los «promedios» han bajado en muchos países y los componentes del Estado de prestaciones sociales se han relajado en otros muchos. Una agenda pública de seguridad social debe poner como primera línea de asignación a la inspección del trabajo. Seguidamente, la educación pública deberá jugar un rol determinante en los cambios de perfiles y el reforzamiento de carreras como las humanísticas será esencial. La calidad de vida se verá afectada si es nulo el impacto de éstas para compensar el crecimiento exponencial de las redes que controlan tiempo y deseos, sin ir más hondo en procura de la tranquilidad desaparecida. Eso no quiere decir que hay que poner en *off* a las aplicaciones y plataformas, las brechas de conectividad deben ser superadas, equilibrando los tiempos de empleo, descanso y esparcimiento familiar.

La TIC puede ser una herramienta para el fomento y conservación de los derechos de la mujer y constituir un soporte para los servicios de seguridad social. Queda mucho por hacer y hay campos en los que la familia, la

persona, la escuela, la comunidad, pueden intervenir para bajar el estrés del trabajo remoto o cualquier otra respuesta negativa. A nivel de la dirección de la política pública y de sus destinatarios, hay que preguntarse cuál es el nivel de protección que los autónomos poseen para poder, de forma ordenada, proteger a los teletrabajadores, especialmente los de plataforma. O se piensa en el diseño de un ingreso básico universal o diferenciar menos al cuentapropismo del trabajo dependiente. Es posible utilizar la TIC para afiliar, computar con rapidez las cotizaciones, calificar las prestaciones con inmediatez e informar sus resultados a los trabajadores en segundos. Mientras ello ocurre, en el otro extremo, la población marginal y de inmigrantes recién llegados, aspiran a cruzar lo más rápido posible hacia ese otro lado del vértigo.

Bibliografía

AISS (2020). *Premio de la AISS de Buenas Prácticas. Américas.* Ginebra: Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS (2019a). La Seguridad Social en la era digital. Nuevos desafíos y nuevas oportunidades para los sistemas de seguridad social. Ginebra: Asociación Internacional de Seguridad Social.

AISS (2019b). Premio de Buenas Prácticas de la AISS (2017-2019). Ginebra: Asociación Internacional de Seguridad Social.

Álvarez, P., y Weidenslaufer, C. (2020). *Protección legal a trabajadores de plataformas digitales. Chile y derecho comparado.* Santiago: Asesoría Técnica Parlamentaria del Congreso Nacional de Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

APEC Human Resources Development Group (2021). *Guidelines on Providing Social Protection to Digital Platform Workers.* Kuala Lumpur: Social Security Organisation Malaysia.

Artecona, R., y Chau, T. (2017). *Labour issues in the digital economy.* Washington, D.C.: Office of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean ECLAC/CEPAL.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley Nº 9738 para regular el teletrabajo de 18 de septiembre de 2019.

Asamblea General del Uruguay. Ley N° 19978 de Uruguay de 30 de agosto de 2021 y Reglamentada por Decreto Nº 86/022 de 17/03/2022.

Ávila, J. (2014). «El estrés un problema de salud del mundo actual». *Revista Con-Ciencia.* Nº 1. Vol. 2, 115-124.

Banco Mundial (2020). *Skills and the Labor Market in a New Era Managing the Impacts of Population Aging and Technological Change in Uruguay.* Autores: Apella, Ignacio, Rafael Rofman y Helena Rovner. Washington: International Bank for Reconstruction and Development .

Behrendt, C., Nguyen, Q. A., y Rani, U. (2019). «Social protection systems and the future of work». *International Social Security Review.* Vol. 72. Nº 3, 17-41.

Benítez, E. M. (2021). «La protección social en la encrucijada. La expansión del trabajo remoto y la recepción en Europa». *e-Revista Internacional de la Protección Social.* Vol. VI. Nº 2, 8-18.

BPS (18 de marzo de 2022). Banco de la Previsión Social. Recuperado el 26 de abril de 2022. Inscripción de contribuyente monotributo unipersonal: https://www.bps.gub.uy/11337/inscripcion-de-contribuyente-monotributo-unipersonal.html

Bregiannis, F., Bruurmijn, W. J., Calon, E. y Ortega, M. A. (2017). *Workers in the gig economy. Identification of Practical Problems.* Países Bajos. Tilburg University.

Boletín Oficial del Estado Español (BOE). Nº 233. Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. Disposición adicional vigesimotercera 29 de septiembre de 2021.

_____Nº 261. Real Decreto Ley 8/2015, de 30 de octubre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social.

_____Nº 50. Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el cual se aprueba el Reglamento General sobre inscripciones de empresas y afiliados, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la seguridad social.

Business Standard (17 de enero de 2022). Recuperado el 08 de abril de 2022, de Why does social security look like a pipe dream for gig workers?: https://www.business-standard.com/podcast/economy-policy/why-does-social-security-look-like-a-pipe-dream-for-gig-workers-122011700061_1.html

CAF (30 de abril de 2021). Challenges in Digital Platform Jobs in Latin America. The advent of digital platforms (from passenger and goods transport platform services to e-commerce) may be an opportunity to increase job formality. Caracas, Venezuela.

Chesalina, O. (2018). «Access to social security for digital platform workers in Germany and in Russia: a comparative study». *Spanish Labour Law and Employment Relations Journal.* Nº 1-2, Vol. 7, 17-28.

CEPAL (2020). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2020: principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19, Santiago.

Collosa, A. (14 de noviembre de 2020). Digital labour platforms: future of work and social protection. Recuperado el 30 de marzo de 2022. https://www.linkedin.com/pulse/digital-labour-platforms-future-work-social-alfredo-collosa/

Congreso de la Nación de Argentina. Ley 27.555 promulgada el 13 de agosto de 2020 y reglamentada mediante Decreto 27 de 19 de enero de 2021.

Congreso Nacional de Chile. Ley 21.431 promulgada el 11 de marzo de 2022 y con vigencia a partir de 1º de septiembre de 2022.

_____Ley 21.220, por la que se modifica el Código del Trabajo en materia de trabajo a distancia de 24 de marzo de 2020.

Congreso de Colombia. Ley 1221 por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones de 16 de julio de 2008.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Decreto por el que se reforma el artículo 311 y se adiciona el capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo, en materia de Teletrabajo de 6 de enero de 2021.

Daugareilh, I. (2021). «La protección social y la economía de las plataformas digitales: La postura anómala del legislador francés». *Revista Internacional de Seguridad Social.* Volumen 74 (2021), Nº 3-4 (Edición especial).

Delgue, J. R. (2018). «América Latina: el impacto de las tecnologías en el empleo y las reformas laborales». *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo.* Volumen 6, Nº 1, enero-marzo, 6-37.

De Stefano, V. (2016). «The rise of the 'just-in-time workforce': On-demand work, crowdwork and labour protection in the 'gig-economy'», *Conditions of Work and Employment Series* Nº 71. Ginebra. OIT.

Díaz, R. V. (23 de febrero de 2020). Transformaciones del trabajo en la economía digital: Condiciones económicas y sociales para una transición justa. Recuperado el 17 de febrero de 2022, de *Los sistemas de protección social en la encrucijada ante la prestación de servicios en plataformas digitales: nuevas propuestas para nuevos retos*. https://www.transforma w.com/blog/los-sistemas-de-proteccion-social-en-la-encrucijada-ante-la-prestacion-de-servicios-en-plataformas-digitales-nuevas-propuestas-para-nuevos-retos/

Díaz, L. E. (2021). «Una renta y problema resuelto». *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 9, Nº 3, 120-137.

Dosi, G. (2020). «Liberalismo desenfrenado y pandemia: la encrucijada entre el tecnoautoritarismo y una nueva organización social». *Revista de la CEPAL* N° 132, 185-195.

El País. (29 de octubre de 2021). Metaverso: el mundo virtual donde Zuckerberg quiere que compres, te diviertas y trabajes. Recuperado el 20 de abril de 2022 https://elpais.com/tecnologia/2021-10-30/metaverso-el-mundo-virtual-donde-zuckerberg-quiere-que-compres-te-diviertas-y-trabajes.html#?prm=copy_link

Fernández, M. L. (2021). «Las pensiones y las nuevas formas de empleo de la revolución digital». *Fedea Policy Papers.* Nº 3.

France 24. (17 de marzo de 2021). Uber reconoce a sus conductores en Reino Unido como trabajadores. Recuperado el 18 de abril de 2022, de https://www.france24.com/es/europa/20210317-uber-reconocimiento-trabajadores-conductores-reino-unido

Gautier, M.A. (2021). *Efectos de los largos horarios de trabajo en la salud: estado del conocimiento actual.* Buenos Aires: Teseo.

Goldin, A. (2020). *Los trabajadores de plataforma y su regulación en la Argentina.* Santiago: CEPAL.

Guerrero, M. L. y Royo, M. (2021). «La seguridad social de los trabajadores de plataformas en España: ¿Condición de trabajador por cuenta propia o de empleado?» *Revista Internacional de Seguridad Social.* Volumen 74, Nº 3-4.

Losada, R. G. (2021). «A critical analysis of the job instability in platform economy». *Lex Social,* Vol. 11, Nº 2, 122-144.

Martínez, R., Palma, A. y Velásquez, A. (2020). «Revolución tecnológica e inclusión social. Reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina». Santiago: CEPAL - *Serie Políticas Sociales* N° 233.

Mendizábal Bermúdez, G. (2019). «Seguridad Social y la industria 4.0». En: P. Kurczyn Villalobos; G. Mendizábal Bermúdez y A. S. Castañeda: *Industria 4.0. Trabajo y Seguridad Social.* México: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Montebovi, S. (2021). «Prever el trabajo en las plataformas como una nueva forma de trabajo en la legislación de seguridad social de los Países Bajos:

¿Nuevo trabajo, mismas normas?». *Revista Internacional de Seguridad Social.* Volumen 74, Nº 3-4.

OIT (2022). *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo.Tendencias 2022,* Ginebra.

Pastorino, C. (4 de septiembre de 2018). Recuperado el 24 de marzo de 2023, de Blockchain: qué es y cómo funciona esta tecnología. https://www.welivesecurity.com/la-es/2018/09/04/blockchain-que-es-como-funciona-y-como-se-esta-usando-en-el-mercado/

Presidencia de la República de Costa Rica de 20 de diciembre de 2019. Decreto Ejecutivo N° 42083. Reglamento para Regular el Teletrabajo.

Rodríguez Ortiz, B. *et al.* (2005). «Sintomatología depresiva asociada al trabajo como causa de incapacidad temporal en la Comunidad de Madrid». *Mapfre medicina,* Vol. 16, Nº 3, 184-194.

Savona, M. (2020). «¿La 'nueva normalidad' como 'nueva esencialidad'? COVID-19, transformaciones digitales y estructuras laborales». *Revista de la CEPAL* N° 132, 209-224.

Schoukens, P. y Bruynseraede, C. (2021). *Access to social protection for workers and the self-employed and non-standard workers. An analysis based upon the EU recommendation on access to social protection*. Bélgica: Acco.

Shetty, A. y Besamusca, D. (3 de febrero de 2022). Open Society Economic Justice Program and the Soros Economic Development Fund. Recuperado el 30 de marzo de 2022, de *How Impact Investment in a Digital Platform Can Advance Labor Rights for Domestic Workers in Latin America*. https://www.opensocietyfoundations.org/voices/how-impact-investment-in-a-digital-platform-can-advance-labor-rights-for-domestic-workers-in-latin-america

Sticco, G. (2021). *Ley del teletrabajo. Un análisis desde el enfoque de género en Argentina y la UE.* Programa «Ganar-Ganar: la igualdad de género es un buen negocio»: ONU mujeres.

The Leaflet (5 de febrero de 2022). Recuperado el 26 de marzo de 2022, de *The empty promise of social security to gig workers*. https://theleaflet.in/the-empty-promise-of-social-security-to-gig-workers/

Valenzuela, L. A. (2021). «Los algoritmos digitales en el trabajo. Brechas y sesgos». *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo.* Volumen 9, Nº 4, octubre-diciembre, 120-146.

Weibel, L. (2021). «Horarios atípicos de trabajo (excepto trabajo nocturno): ¿qué efectos tienen?». En: C. C. Mias, *De(s)liberar el trabajo.* Traducción: Gabriela Villalba y Andrea Romero. Buenos Aíres: Teseo.

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones en un marco reformador basado en el diálogo político y social. El caso español[1]

*José Luis Tortuero Plaza**

Sumario

1. Panorámica de la situación marcada por los acontecimientos. 2. La necesaria respuesta. 2.1. De las reformas impuestas, inaplicadas y derogadas al reencuentro con el acuerdo político y el pacto social. 2.2. El equilibrio necesario en el proceso reformador y la ausencia presencial de los responsables del pago futuro de las pensiones. 3. El alcance de la reforma: la parcelación y el enfoque global de las reformas. 4. Nuevamente el reto de trabajar más reformando «solo» los tipos de jubilación: más de lo mismo 5. Desplazar el tiempo de la fotografía vida activa/pensionable: la jubilación postergada o demorada. 5.1. Conformación histórica de la figura. 5.2. La identificación de los espacios de privilegio en las jubilaciones con premio. 5.3. La reforma innovadora de 2021. 6. A modo de conclusión.

---

[1] Con esta aportación me sumo al homenaje al Dr. Carmelo Mesa-Lago, en el marco de diferentes Proyectos de Investigación: Retos, reformas y financiación del sistema de pensiones: ¿sostenibilidad versus suficiencia? RTI2018-094696-B-I00, Programa Estatal de I+D+i «Retos Investigación», orientado a los Retos de la Sociedad; Proyecto P18-RT-2585. «Los mayores en el contexto del empleo y la protección social: un reto para el crecimiento y desarrollo económico. Un análisis de la realidad andaluza», Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2020); Proyecto de Investigación «Las nuevas tecnologías y el impacto en el ámbito laboral y de la seguridad social: el impacto socio-económico de la economía digital», del Programa de Investigación de la Junta de Andalucía, con financiación con fondos FEDER, Ref. UMA18 FEDERJA 028. Red Temática de Investigación Interuniversitaria: Nuevas formas de prestación y vulnerabilidad sobrevenida para el colectivo de mayores (UMA) 2022. De todos ellos, el que suscribe, participa en calidad de Investigador o en el equipo de trabajo.

* Investigador y Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad de la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del equipo de expertos que realizaron los estudios preparatorios del Pacto de Toledo, 1994. Consultor Internacional del programa EUROSOCIAL.

1. Panorámica de la situación marcada por los acontecimientos

Con la idea de dibujar el modelo final que se pretende alcanzar con el proceso reformador iniciado en 2020, conviene identificar los retos a los que nos enfrentamos, los objetivos de las reformas y la identificación de las distintas piezas que conformarán el «todo»[2].

Junto a los impactos del factor demográfico y la llegada de la generación baby boom, se hace referencia al factor económico, en el sentido de que el sistema productivo y todas sus derivaciones están sufriendo las consecuencias de todo un conjunto de fenómenos de distinta naturaleza y de carácter global. Prácticamente enlazadas en el tiempo y retroalimentadas entre sí, se han y se están sucediendo, la gran crisis financiera (2008), la pandemia (2020) con sus múltiples efectos[3] –incluidos la actual escasez de materias primas y el correspondiente desabastecimiento que impactará en la mayoría de las actividades económicas, con sus importantes consecuencias–, la invasión de Ucrania por Rusia y la derivada crisis energética sin precedentes (2022). Junto a todas ellas y con identidad propia, los cambios en las estructuras productivas basados en el proceso de digitalización[4], la inteligencia artificial y la robótica, el nuevo papel del trabajo autónomo[5], entre otros factores.

Por su efecto inminente y de gran impacto, conviene hacer mención a la llegada de las generaciones del *baby boomers*, cuyo impacto acumulativo alcanzará hasta los años 50, momento en el que comenzaremos a recuperar la senda normalizada. El periodo referido se caracterizará por un incremento notable del número de pensionistas, una elevación de la esperanza de vida, así como de unas pensiones en alza, ya que los nuevos pensionistas tendrán

---

[2] Una valoración y análisis en AA. VV.: Grupo Interuniversitario de Estudios sobre «Pensiones, Seguridad Social universal y democracia sustantiva»: Las reformas del sistema de pensiones y de otras ramas de prestaciones de la Seguridad Social. Informe para la Fundación Francisco Largo Caballero, abril 2022.

[3] Desde el Sistema y entre los múltiples efectos que forzaron respuestas y transformaciones inmediatas, son analizadas y destacadas por Álvarez Cortés, J. C.: E«-Administración en la Seguridad Social», AA. VV.: *Efectos laborales, sindicales y de Seguridad Social de la digitalización*, (Dir. López Cumbre): Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2022.

[4] El Pacto de Toledo (2020) dedicó a la materia la Recomendación Nº 20. La Recomendación ha sido analizada con un sinfín de valoraciones y sobre todo de aportaciones por Sánchez-Urán Azaña, M. Y. y Grau Ruiz, A.: «Seguridad Social y economía digitalizada», AA. VV. (Dir. Hierro Hierro, FJ.): *Perspectivas jurídicas y económicas del Informe de Evaluación y Reforma del Pato de Toledo*. (2020), Aranzadi 2021, pp. 907-946.

[5] Desde esta perspectiva ver, Sáez Lara, C.: «Sostenibilidad del sistema de protección social de los trabajadores autónomos», AA. VV. José Manuel Gómez Muñoz (Dir.): *El trabajo autónomo en España tras la crisis. Perspectivas y propuestas*. Edit. Bomarzo, 2019, pp. 441-473.

series históricas de cotización más altas. No cabe duda de que el reto exigirá el esfuerzo de todos los ciudadanos a través de las transferencias desde los presupuestos del Estado, en clara compensación solidaria con las aportaciones de todo orden que realizaron las generaciones de los *baby boomers* a la conformación de nuestras sociedades.

2. La necesaria respuesta

2.1. De las reformas impuestas, inaplicadas y derogadas al reencuentro con el acuerdo político y el pacto social

El diálogo, el pacto, el equilibro de responsabilidades generacionales constituyen elementos que pretenden asegurar, entre otras cosas, que las reformas no se enfrenten a una resistencia política y social con el riesgo consiguiente de ser derogadas en el momento mismo en el que deberían comenzar a ser plenamente aplicadas. Las experiencias europeas y española con la reforma del 2013, son notables hasta el punto de que son advertidas en estos términos por las instituciones comunitarias[6]. En efecto, es una evidencia que las reformas de las pensiones van acompañadas de una extraordinaria sensibilidad social. La causa no es otra que la aplicación de un canal unidireccional cuando se afronta la sostenibilidad financiera de los sistemas, a saber, la reducción de los gastos mediante la reducción de las pensiones a través de múltiples factores. A este efecto que eufemísticamente denominamos «sensibilidad social» se enfrentan las reformas. En todo caso, es vertebrador buscar y mantener el equilibro de las cargas asumidas y transferidas a cada generación.

Una de las características más relevantes de las reformas de las pensiones es, sin duda, el reencuentro reformista con los espacios del pacto político y del diálogo social (Monereo Pérez, 2020, pp. 16-83). Este nuevo marco pretende romper las fracasadas estrategias unilaterales que caracterizó el espacio reformador del 2013 (Martín-Serrano y De Lara Guarch, 2019). Cambio de rumbo que tiene como antecedente un rechazo social, político y sindical de reformas impuestas con un marcado carácter penalizador. Me refiero al índice de revalorización escasamente aplicado y al factor de sostenibilidad que nunca entró en vigor.

---

[6] *Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead*, elaborado en el seno de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea en diciembre de 2016 (Discussion Papers 42. December 2016). Las afirmaciones son recogidas por el análisis que acompaña a las Recomendaciones del Pacto de Toledo.

Con este nuevo talante basado en el pacto y en el diálogo, la vigente reforma enlaza su sintonía con los pactos que concluyeron en la reforma del 2011[7]. La cristalización de los espacios referidos, toma cuerpo en la renovación del Pacto de Toledo aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados de 19 de noviembre de 2020[8], cuya dificultad se evidencia en el espacio temporal que media entre el referido informe (2020) y su precedente (2011), hasta el punto de que la propia Comisión intenta ofrecer un proyecto de justificación poco convincente (Monereo Pérez y Rodríguez Iniesta, 2020). Así, se afirma que *«Los trabajos parlamentarios para la elaboración del Informe y las Recomendaciones del Pacto de Toledo se han prolongado durante varias legislaturas (XI, XII, XIII y XIV que abarcan desde el año 2016 hasta la actualidad). Han sido sobre todo circunstancias de carácter coyuntural (con sucesivas e intermitentes convocatorias electorales) las que han interrumpido y retrasado los trabajos parlamentarios más de lo previsible».*

En el espacio del Diálogo Social (con mayúsculas) tiene relevancia propia el Acuerdo entre el Gobierno y los interlocutores sociales que sustenta el conjunto de las reformas. Por un lado, la operada por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. Junto a ella, la importante e innovadora reforma de la protección social complementaria, mediante Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre[9]. Y finalmente la perla del proceso reformador que constituía una de las históricas asignaturas pendientes, consistente en la reforma del sistema de cotización de los trabajadores por cuenta propia, que transita desde la elección voluntaria de bases de cotización a la cotización sobre

---

[7] Una visión general de la evolución de nuestra seguridad social al hilo de la historia de los Pactos de Toledo puede verse en el ilustrativo trabajo de Panizo Robles, J. A.: «Dos décadas de reformas de la Seguridad Social: del Pacto de Toledo de 1995 al Acuerdo Social y Económico de 2011», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Centro de Estudios Financieros. Nº 336, 2011.

[8] Un análisis completo de todas las recomendaciones en AA.VV. (Dir. Hierro Hierro, F. J.): *Perspectivas jurídicas y económicas del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo* (2020), Aranzadi 2021.

[9] Un estudio completo de la reforma y todas sus implicaciones en Monereo Pérez, J. L. y Martín-Serrano Jiménez, E.: *La nueva regulación legal de los Planes y Fondos de Pensiones tras la reforma creadora de los Fondos de Pensiones de promoción pública*. (Estudio jurídico e institucional de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo). Editorial Laborum, Murcia, 2022.

ingresos reales. Reforma aprobada por el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de aportes para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad.

Como veremos, la cristalización de los acuerdos en normas reformadoras es todavía más amplia que lo referido, que en sí mismo es excepcional en la historia de nuestra seguridad social, tanto por la amplitud temática de las reformas, como por sus contenidos (Monereo Pérez, J. L. y Rodríguez Iniesta, 2022).

2.2. El equilibrio necesario en el proceso reformador y la ausencia presencial de los responsables del pago futuro de las pensiones

Ya hemos expresado que las reformas deben considerar cuidadosamente –y esta es la parte esencial del equilibrio– la lógica de redistribución y equidad de los sistemas de pensiones, teniendo en cuenta la creciente carga demográfica sobre las generaciones futuras de trabajadores[10]. Si no encontramos el necesario equilibrio, la muerte del sistema está anunciada. En este espacio, no basta con que hagamos partícipes –como explicita y es importante, el Pacto de Toledo– a las generaciones jóvenes de las bondades del sistema, es necesario, como ya hemos afirmado, reconstruir el pacto social donde las generaciones jóvenes sean las protagonistas.

En este espacio las afirmaciones de la Comisión del Pacto de Toledo recogidas en la Recomendación Nº 18 son bastante elocuentes. Así, la Comisión advierte:

> *[…] del descrédito que sufre nuestro sistema de Seguridad Social entre la juventud: Muchos jóvenes están convencidos de que no accederán a una pensión pública o de que ésta no será suficiente para poder vivir dignamente. Por eso, ellos deben ser protagonistas esenciales del fortalecimiento del sistema de pensiones y del principio de solidaridad intergeneracional, como elemento clave del contrato social. Es imprescindible que recuperen la confianza perdida en aquél, lo cual exige la adopción de*

[10] A este respecto Llorente Álvarez, A.: «Una Seguridad Social para el futuro, con un apunte sobre automatización, robots y seguridad social», en AA.VV. (Dir. Sánchez-Urán, Y., y Grau Ruiz, A.): *Nuevas tecnologías y Derecho*, edit. Juruá, 2019.

> *medidas que les hagan partícipes de la necesidad de la preservación del sistema y de sus virtudes. Debe reforzarse la confianza de este colectivo en el Estado de Bienestar.*

Puede decirse que la derogación del factor de sostenibilidad y la creación del mecanismo de equidad intergeneracional, van en la dirección apuntada. No obstante, las medidas son claramente insuficientes en su contexto y en su explicación.

3. El alcance de la reforma: la parcelación y el enfoque global de las reformas

El espacio reformador tiene tiempos escalonados y una pluralidad de materias –mayores y menores– que están vinculados a la programación y ejecución de planes de reforma. Las acciones que concretan esta orientación se recogen como uno de los componentes más destacados del Plan de recuperación, transformación y resiliencia que ha de guiar la ejecución de fondos europeos hasta 2023 a través del instrumento Next Generation EU. Así, dentro del componente 30 se reúnen un conjunto de reformas del sistema de pensiones que dan cumplimiento a las principales recomendaciones del Pacto de Toledo (2021) y que, en buena medida, se plasman en un conjunto normativo en distintas fases.

Las primeras y muy importantes reformas se integraron en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021[11] y en normativa de urgencia en el peor espacio de la pandemia, singularmente la creación del Ingreso Mínimo Vital (Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, sustituido después por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre)[12] y la creación del complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género (Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero,

[11] Sobre este tema ver Panizo Robles, J. A.: «La Seguridad Social en los Presupuestos para 2021 (Comentarios a la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2021)». *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*. La LPGE.22 puede consultarse del mismo autor en: https://www.laboral-social.com/sites/laboral-social.com/files/LPGE_2022_PANIZOROBLES.pdf

[12] Asignatura pendiente en el ámbito de la seguridad social y de compleja aplicación y coordinación. Este acertado análisis en De Nieves Nieto, N.: «Ingreso mínimo vital y la renta activa de inserción». *Revista Española de Derecho del Trabajo*, Nº 236, 2020, pp. 113-148.

por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico)[13].

Las segundas reformas conforman un triple escenario, por un lado, como ya se indicó, la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones (Maldonado Molina, 2022), la Ley General de la Seguridad Social[14], en la que se ha integrado el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (11/2021); por otro, los que se han incorporado a la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 (en adelante LPGE.22). Junto a ellos, la importante e innovadora reforma de la protección social complementaria, mediante Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre. Y finalmente, como ha quedado dicho, la reforma del sistema de cotización de los trabajadores por cuenta propia.

El conjunto de estas reformas, –en una visión de globalidad del diseño, esperemos que también en el resultado–, pretenden propiciar un cambio –no del modelo– de alcance excepcional, casi sin precedentes. En definitiva, posiblemente estemos reconfigurando nuestro sistema de pilares múltiples, donde tendremos que integrar y revitalizar los diversos espacios públicos y privados (Gómez Salado, 2021). En este espacio y como he afirmado en múltiples ocasiones, la reforma reordenadora de la protección social complementaria, ha perdido la oportunidad de buscar un nexo de obligatoriedad en la configuración del segundo pilar profesional. Este instrumento hubiera reconducido las dudas que se plantean sobre el éxito de la misma.

---

[13] Una valoración crítica del complemento de maternidad y una primera aproximación al complemento por brecha de género en Moreno Romero, F.: «La anómala situación del complemento por maternidad y su impacto en el sistema de pensiones: Apunte sobre su reforma por Real Decreto Ley 3/2021». *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Nº. 58, 2021. Un análisis completo en Vivero Serrano, J. B.: *Del complemento por maternidad al complemento para la reducción de la brecha de género*. Editorial Comares, 2021.

[14] Con una perspectiva integradora en un espacio diverso, enfocan la reforma Vila Tierno, F., Gutiérrez Bengoechea, M. y Benítez Llamazares, N.: «Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional. Estudios financieros». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos. Nº 467, 2022, pp. 119-147.

4. Nuevamente el reto de trabajar más reformando «solo» los tipos de jubilación: más de lo mismo

Una medida clásica nunca alcanzada, siempre deseada y recomendada por la Unión Europea es la aproximación entre la edad legal de jubilación y la edad de expulsión del mercado laboral de los trabajadores de mayor edad. El distanciamiento entre ambas edades está en el tejado de los empresarios, que aprovechan y se benefician de todas las herramientas que el ordenamiento ofrece, con finalidad distinta, para amortizar puestos de trabajo, rejuvenecer plantillas… a cargo de los presupuestos de la Seguridad Social. La lucha contra este vicio del mercado se plantea siempre en términos de consecuencia involuntaria y forzada, mediante la reducción y penalización de las pensiones y no de la conducta originaria y causal que está en sede empresarial. Incluso apostando de forma decidida por políticas de empleo innovadoras, agresivas que actúen sobre el espacio cultural empresarial[15].

No estoy nada convencido, sobre el impacto de las reformas de la jubilación anticipada, especialmente la voluntaria, en términos de alcanzar el objetivo de elevar la edad real de expulsión de los trabajadores del mercado laboral. Si nos situamos en la edad de acceso a la protección por desempleo –contributiva y asistencial– de los trabajadores expulsados a edades tempranas y la comparamos con la edad legal y la edad de acceso a la jubilación anticipada, no creo que la distorsión proceda del uso desproporcionado de la jubilación voluntaria. Probablemente la búsqueda del objetivo –necesario y deseado– tenga su espacio más complejo, pero más efectivo, en la adopción de medidas que operen sobre el mercado laboral. La fijación, en un espacio único, de penalizaciones a trabajadores que han realizado un intenso esfuerzo contributivo y la ausencia de fórmulas efectivas que impidan la expulsión indiscriminada y en muchas ocasiones encubierta, carece de racionalidad y de equidad. El tiempo y las cifras reales enjuiciarán los resultados y el cumplimiento de los objetivos.

El reto planteado se afronta en la reforma mediante la reordenación de los distintos parámetros de la jubilación, singularmente, desincentivando las jubilaciones anticipadas, especialmente las voluntarias, y fomentando la permanencia en el empleo, tras el cumplimiento de la edad de jubilación, así como retoques en la jubilación activa (Martín-Serrano, 2019). Podríamos

---

[15] En estos espacios son de interés las reflexiones de López Insua, B. M.: «Las políticas activas de empleo para los trabajadores de edad avanzada», en *El índice de envejecimiento activo y su proyección en el sistema de protección social español*, dirigida por Monereo Pérez, J. L. y Maldonado Molina, J. A., Granada, Editorial Comares (Col. Trabajo y Seguridad Social), 2021, pp. 53-82.

decir que la finalidad del conjunto de materias es propiciar «trabajar más tiempo» y especialmente aproximar la edad legal de jubilación con la edad real de expulsión del mercado laboral.

Sin duda han quedado muchos espacios en el tintero. Es imprescindible una reordenación completa del espacio de compatibilidad entre jubilación y trabajo, bien a favor o bien en contra. Lo que es inadmisible es el «privilegio», casi individual, que constituye el acceso a la jubilación activa de trabajadores por cuenta propia y ajena, prácticamente singularizados; así como los espacios de privilegio de ciertos colectivos frente a la compatibilidad plena de la jubilación y los ingresos del trabajo (Cabeza Pereiro, 2022), o a las tantas veces denunciadas pensiones de incapacidad permanente[16], o por el contrario, el silencio normativo asociado a la inseguridad jurídica de la situación de los pertenecientes al sistema de clases pasivas en relación con los trabajadores por cuenta ajena. En definitiva, es necesario apostar por una figura o por otra y proceder a la ordenación correspondiente (Maldonado Molina, 2021).

5. Desplazar el tiempo de la fotografía vida activa/pensionable: la jubilación postergada o demorada

Con la expresión clasificadora y tipológica de «jubilación postergada» estamos haciendo referencia a la conveniencia o a la necesidad de trabajar durante más tiempo, o mejor dicho seguir trabajando, omitiendo el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, que es como regla general de acceso voluntario.

En los años 90 del siglo pasado los planteamientos de la Unión Europea iniciaron un cambio de estrategia que tenía y tiene como principal preocupación el control del gasto público y la estabilidad financiera de los sistemas de seguridad social. Así comienza un nuevo mensaje, «hay que incentivar el retraso voluntario en el acceso a la jubilación». A partir de entonces se inicia en todos los Estados de la UE un proceso de reformas donde la idea es conseguir un desplazamiento hacia delante de la etapa o fase de la vida activa, según los Estados, en el entorno de los 60/65 años. En definitiva, la idea gráfica es trasladar la foto de la vida (activa, pensionable) de los 60 años a los 65, a los 67 o a los 70 años.

[16] Como destaca acertadamente Moreno Romero, F.: «De la compatibilidad a la compatibilidad y viceversa: legislación inadecuada y espacio para la construcción jurisprudencial». *Revista Derecho de la Seguridad Social*, Nº 27, 2021, pp. 47-70.

Con esta finalidad aparecen toda una serie de retos (Chabannes, 2021). Así, debilitar la utilización de las jubilaciones anticipadas y figuras de protección vinculadas (desempleo, incapacidad temporal), elevar de forma progresiva la edad de jubilación e igualar las edades entre hombres y mujeres, potenciar las jubilaciones flexibles, incentivar la permanencia voluntaria en activo más allá de la edad de jubilación –lo que nos sitúa en espacios de edad avanzada, al subir la edad general– y finalmente, la potenciación del envejecimiento activo, singularmente mediante la creación o consolidación, según los Estados de formas de compatibilidad entre la jubilación y el trabajo.

Al margen de las jubilaciones anticipadas que tienen una problemática singular[17], los retos de las materias referidas –elevación de la edad de jubilación, jubilación postergada y jubilación flexible y activa– están conectadas entre sí como eslabones de una cadena, y en definitiva, constituyen los perfiles del modelo de jubilación.

Como analizaremos más adelante la conformación de las piezas del puzle debe ser realista, con la finalidad de que los instrumentos sean efectivos en términos de objetivos y así sean medidos. Deben ser equitativos, sin propiciar espacios de privilegios para unos pocos que pagamos todos. No deben distorsionar la imagen de modelo, en el sentido de que deben formar parte de un todo armonizado y coherente. Como también diré más adelante, es posible que todas estas exigencias y algunas otras, aconsejen cambiar el modelo, lo que significa acomodar la construcción jurídica a la realidad social sobre la que opera, incluso cuando ambas se han alejado/distorsionado tanto que han terminado generando «chiringuitos» particulares tan enraizados que es imposible su reconversión. En definitiva, si esto es así, deberíamos cambiar el modelo.

5.1. Conformación histórica de la figura

La singladura española en la ordenación de la incentivación para posponer la decisión de jubilación más allá de la edad ordinaria, que es una constante en nuestro proceso reformador, en la mayoría de los casos está vinculada a las recomendaciones del Pacto de Toledo y a los acuerdos del diálogo social. Es

[17] Como analiza y destaca Maldonado Molina, J. A.: «Las jubilaciones anticipadas y por edad reducida en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Centro de Estudios Financieros, Nº 467, 2022, pp. 149-188. También a este respecto, Moreno Romero, F. y Chabannes, M.: «Reflexiones sobre los problemas aplicativos de las jubilaciones anticipadas y parcial», en: Vila Tierno, F., Gutiérrez Bengoechea (Dirs.): *La incidencia de los diferentes factores endógenos y exógenos sobre sostenibilidad y suficiencia en el sistema de pensiones*, Comares, 2020, pp. 133-162.

de interés una breve reflexión sobre el proceso reformador referido, con la idea de destacar sus claros y sombras, como fórmula de aprendizaje de futuro.

El proceso arranca con la Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, que habilitó al Gobierno para introducir desgravaciones o deducciones de cotizaciones sociales en caso de que los trabajadores continuasen en activo tras la edad ordinaria de jubilación. Así, el artículo 12 de la Ley con la rúbrica «de la permanencia en activo», incorpora al Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994 (TRLGSS.94) una nueva disposición adicional, la vigésima sexta, con el siguiente contenido:

> *«El Gobierno podrá otorgar desgravaciones, o deducciones de cotizaciones sociales, en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo, una vez alcanzada la edad de sesenta y cinco años, con suspensión proporcional al percibo de la pensión. La regularización de los mismos se hará previa consulta a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas».*

Con alcance distinto al diseñado en la Ley 24/1997, que más bien anunciaba cosa distinta, la previsión incentivadora se hizo realidad con la reforma incorporada por el Real Decreto-ley 16/2001, de 27 de diciembre, que se convertiría en la Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. La norma conectada con el acuerdo procedente del diálogo social, anuncia en su Exposición de Motivos el alcance de la reforma, así:

> *En el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, suscrito el 9 de abril de 2001 por el Gobierno, la Confederación de Comisiones Obreras, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, se incluyeron un conjunto de medidas en relación con la flexibilidad de la edad de jubilación, a fin de dotar a la misma de los caracteres de gradualidad y progresividad.*
>
> *Con dicha finalidad, se estimó conveniente proceder a la modificación de la regulación de la pensión de jubilación, en el sentido de que la misma no viniera a impedir una presencia social activa de los ciudadanos, teniendo en cuenta, a su vez, que esta permanencia*

> *repercute en la propia autoestima del trabajador, tiene efectos positivos sobre el sistema de pensiones y, de modo más general, presenta indudables ventajas para el conjunto de la sociedad que, de esta forma, puede aprovechar la experiencia y los conocimientos de los trabajadores de más edad.*
>
> *Consecuentemente, con el objetivo de lograr una mayor permanencia en la actividad, el Gobierno quedó comprometido por dicho Acuerdo a introducir las modificaciones legales necesarias que posibilitaran la adopción de las siguientes medidas.*

En esta línea y centrándonos en la materia que nos ocupa, la referida exposición de motivos explicita las líneas de reforma y, entre ellas; las referentes a las siguientes materias reguladas en el TRLGSS.94:

La exoneración del pago de cotizaciones sociales, por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal, correspondientes a los trabajadores de sesenta y cinco o más años, que acrediten 35 años efectivos de cotización y que decidan voluntariamente la continuación o la reiniciación de su actividad laboral. A este respecto, se introduce un nuevo artículo 112 bis (exoneración de cuotas de seguridad social en lo que se refiere a los trabajadores por cuenta ajena con 65 o más años).

Los contratos de trabajo de carácter indefinido, suscritos con trabajadores de 60 o más años de edad y con una antigüedad en la empresa de 5 o más años, darán derecho a una bonificación del 50 por 100 de la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal derivada de las mismas, sobre las cuotas devengadas a partir del 1 de enero del año 2002, incrementándose dicha bonificación en un 10 por 100 en cada ejercicio hasta alcanzar un máximo del 100 por 100. (A estos efectos se añade un nuevo apartado tres a la disposición adicional cuarta de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que prorrogaba durante 2002 el programa de fomento del empleo regulado en el capítulo II de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad).

Cuando se acceda a la pensión de jubilación a una edad superior a los 65 años, el porcentaje aplicable a la respectiva base reguladora será el resultante de sumar al 100 por 100, un 2 por 100 adicional por cada año completo que, en la fecha del hecho causante de la pensión, se haya cotizado desde el cumplimiento de los 65 años, siempre que en dicho momento el

interesado tuviera acreditados 35 años de cotización. En otro caso, el porcentaje adicional indicado se aplicará, cumplidos los 65 años, desde la fecha en que se haya acreditado dicho período de cotización. Para tal finalidad se reforma el artículo 163 (cuantía de la pensión).

Se abordan los efectos en el cálculo de la base reguladora de los periodos de exención de cotización respecto de los trabajadores por cuenta ajena (se añade un nuevo apartado 6 en el artículo 162) y por cuenta propia (añade una nueva disposición adicional trigésima segunda).

La introducción de previsiones que posibiliten que el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación pueda superar el 100 por 100, respecto de aquellos trabajadores que permanezcan en activo más allá de los sesenta y cinco años de edad y acrediten un mínimo de treinta y cinco años de cotización. (Reformándose al efecto el artículo 163).

En esta primera aproximación a la ordenación y potenciación de la permanencia en activo más allá de la edad ordinaria de jubilación, el enfoque realizado permite distintas valoraciones.

Aunque podríamos decir que las políticas de fomento del empleo de los trabajadores de mayor edad eran claramente insuficientes, al menos el enfoque de la potenciación de la permanencia en activo después de la edad de jubilación tiene ciertas conexiones con las políticas activas de empleo o mejor dicho con la única existente, a saber, las bonificaciones a partir de los 60 años y la exención de la cotización a partir de los 65 años.

La reflexión tiene un elemento de conexión y justificación indubitada. Si la expulsión del mercado laboral se produce a edades tempranas, cómo conseguiremos que los trabajadores continúen trabajando después de los 65 años, si la mayoría están ya jubilados. La conexión entre ambas realidades es compleja, pero hay que actuar sobre ellas, tanto desde la perspectiva de la cultura empresarial, como desde las políticas de fomento del empleo. Hasta tal punto esto es así que, sin trabajadores en activo, la jubilación postergada no existe o es un espacio de privilegio para unos pocos que pagamos todos. Como veremos esta reflexión es aplicable a muchas materias en la ordenación de la jubilación.

En el Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social, suscrito el 13 de julio de 2006 por el Gobierno, la Unión General de Trabajadores, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, que a su vez, trae causa de la Declaración para el Diálogo Social firmada por los mismos interlocutores el 8 de julio de

2004, se incluyen una serie de compromisos que implican modificaciones en normas con rango de ley. Igualmente se vincula a las prioridades marcadas por el Pacto de Toledo en su renovación parlamentaria de 2003. En este espacio se sitúa la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

En la materia que nos ocupa, lo más notable de la reforma operada por la Ley 40/2007 es la universalización del acceso a la jubilación postergada, al eliminar la exigencia de acreditar 35 años de cotización y reconducir el requerimiento a la carencia general de 15 años. A estos efectos, se reforma el apartado 2 del artículo 163 en los siguientes términos:

> *2. Cuando se acceda a la pensión de jubilación a una edad superior a los 65 años, siempre que al cumplir esta edad se hubiera reunido el período mínimo de cotización establecido en el artículo 161.1.b, (tener cubierto un período mínimo de cotización de quince años, de los cuales al menos dos deberán estar comprendidos dentro de los quince años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho), se reconocerá al interesado un porcentaje adicional consistente en un 2 por ciento por cada año completo transcurrido entre la fecha en que cumplió dicha edad y la del hecho causante de la pensión. Dicho porcentaje se elevará al 3 por ciento cuando el interesado hubiera acreditado al menos cuarenta años de cotización al cumplir 65 años.*

La reforma hace suponer, por un lado, el escaso éxito de la selección de sujetos habilitados a la continuidad en la actividad laboral premiada, y de otro y como consecuencia, el escaso impacto para el sistema, que en definitiva es el objetivo principal.

La cuestión es importante en la medida en que la figura queda universalizada, de forma que, sin perjuicio de las dificultades del mercado de trabajo, todo el que tenga derecho a la jubilación y pueda y quiera seguir trabajando, esté habilitado para hacerlo.

El tema no era poder seguir trabajando, ya que en la medida en que el acceso a la pensión tiene carácter voluntario, no existía impedimento alguno. La cuestión era el acceso al premio por trabajar más allá de la edad de jubilación.

Dos cuestiones adicionales, pero de importancia, incorpora la reforma del 2007. Por un lado, la mejora del premio, aunque vinculado a la carrera

de cotización acreditada. De esta forma se establece un porcentaje universal del 2% por cada año de trabajo por edad, que se eleva al 3% con 40 años de cotización. Por otro y para completar la atracción del premio, se posibilita la ruptura del techo de la pensión pública, de forma que a través de esta fórmula el tope de pensión se sitúa en la cuantía de la base de cotización máxima[18]. Así se pretende incentivar a quienes estaban en la pensión máxima y por tanto el premio no les impactaba.

La ordenación realizada en el 2007 plantea un posible efecto desincentivador con la fijación de porcentajes tan alejados en el tiempo, esto es, desde 15 años y desde 40 años de cotización, todo ello sin perjuicio del efecto fiscal al que me referiré más adelante.

La fijación del premio en extremos tan separados se corrigió por la reforma operada en virtud de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

La nueva reforma se realiza en el marco del Diálogo social, en el que los interlocutores sociales y el Gobierno suscribieron, con fecha 2 de febrero de 2011, el Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, cuya parte II está referida al Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones, en el marco del cual se recogen una serie de compromisos. Igualmente, las medidas enumeradas en el Acuerdo indicado siguieron las orientaciones contenidas en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 25 de enero de 2011.

En el ámbito que nos ocupa, un espacio relevante de esta reforma y del acuerdo político social, es la identificación del problema subyacente y el paralelismo de las medidas necesarias. En efecto, el problema es que la tasa

---

[18] Así el precepto reformado primero identifica el límite general y luego posibilita a través de una formula la ruptura de éste y la aplicación de la base máxima de cotización, en los siguientes términos:

«El porcentaje adicional obtenido según lo establecido en el párrafo anterior se sumará al que con carácter general corresponda al interesado de acuerdo con el apartado 1, aplicándose el porcentaje resultante a la respectiva base reguladora a efectos de determinar la cuantía de la pensión, que no podrá ser superior en ningún caso al límite establecido en el artículo 47.

En el supuesto de que la cuantía de la pensión reconocida alcance el indicado límite sin aplicar el porcentaje adicional o aplicándolo sólo parcialmente, el interesado tendrá derecho, además, a percibir anualmente una cantidad cuyo importe se obtendrá aplicando al importe de dicho límite vigente en cada momento el porcentaje adicional no utilizado para determinar la cuantía de la pensión, redondeado a la unidad más próxima por exceso. La citada cantidad se devengará por meses vencidos y se abonará en catorce pagas, sin que la suma de su importe y el de la pensión o pensiones que tuviera reconocidas el interesado, en cómputo anual, pueda superar la cuantía del tope máximo de la base de cotización vigente en cada momento, también en cómputo anual».

de participación de las personas mayores de 50 años sigue siendo insuficiente, como se constata en el marco de la UE. La Exposición de Motivos de la Ley reconoce el problema y lo singulariza en España al afirmar que:

> *[...] los efectos de la situación descrita son mayores debido precisamente al rápido incremento de la población de edad y de su esperanza de vida, así como por las dificultades existentes en la legislación de nuestro país para hacer frente a esos retos, que se han visto acentuados por la situación económica global, y que motivan la conveniencia de incorporar las correspondientes modificaciones en nuestro sistema.*

Por esta razón y por primera vez, se planifica con un enfoque global. Así, en el «Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones» se ha previsto la adopción de una Estrategia global de empleo de los trabajadores de más edad, con el objetivo de favorecer su mantenimiento en el mercado de trabajo y promover la reincorporación de quien pierde su empleo en los últimos años de su vida laboral.

Las buenas intenciones quedaron simplemente en buenas intenciones. La Ley 27/2011, asumió la ordenación de la parte II del Acuerdo Social y Económico referido a la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones. Nunca se puso en práctica una estrategia global de empleo para los trabajadores de mayor edad. Tan solo por Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011, se aprobó la Estrategia Global (2012-2014) para el Empleo de los Trabajadores de más edad (Estrategia 55 y más), por la que se establece el marco general de las políticas que se dirijan a favorecer el empleo de los adultos mayores.

En materia de jubilación postergada, esto es, con el objetivo de incentivar la permanencia en activo más allá de la edad de jubilación, se plantean dos cuestiones. Por un lado, se rectifica la fijación de los porcentajes del premio y, por otro, se ignora la dificultad provocada por la elevación progresiva de la edad.

En efecto, la reforma afronta una apertura en abanico más razonable del premio por edad. Así se modifica el artículo 163.2 del TRLGSS.94, estableciendo que:

> *[...] el porcentaje adicional por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió dicha edad y la del hecho causante de la pensión, cuya cuantía*

estará en función de los años de cotización acreditados en la primera de las fechas indicadas, según la siguiente escala:

– Hasta 25 años cotizados, el 2 por 100.

– Entre 25 y 37 años cotizados, el 2,75 por 100.

– A partir de 37 años cotizados, el 4 por 100.

La nueva escala diversifica el impacto del tiempo previo de cotización, fija un porcentaje intermedio y eleva el porcentaje máximo del 3% al 4%, disminuyendo el tiempo de cotización exigido.

La segunda cuestión es el incremento de las dificultades para permanecer trabajando según la edad general de jubilación, va evolucionando hacia los 67 años. Posiblemente la idea de un programa global de empleo para los trabajadores de mayor edad hizo omitir la nueva dificultad añadida, que se petrificó al no ponerse en práctica ningún programa de empleo.

5.2. La identificación de los espacios de privilegio en las jubilaciones con premio

Antes de continuar conviene que explique qué quiero decir con espacios de privilegio, que reitero en múltiples ocasiones a modo de denuncia. Me refiero a espacios de acceso restringido, esto es, no universales y ordenados jurídicamente de forma que solo unos pocos trabajadores puedan acceder[19], o cambiar de privilegio según cambian las regulaciones[20].

Tres cuestiones deben aclarase, primera, cómo se construye el espacio; segunda, quiénes son los privilegiados o destinatarios; y tercera, en qué consiste el privilegio. Me referiré a ellas de forma sucinta y espero que clara.

El espacio se construye mediante una ordenación jurídica que estructura el acceso restringido, en ocasiones con resultado final sorprendente cuando la norma se integra en el conjunto del ordenamiento[21].

---

[19] Una valoración crítica y fundamentada, que comparto en Cabeza Pereiro, J.: «Jubilación y envejecimiento activo», en *Temas Laborales*, 2022.

[20] Así lo reconoce la propia seguridad social en el Informe económico-financiero del Proyecto de presupuestos 2022, donde se constata el tránsito de trabajadores por cuenta propia de la jubilación demorada a la jubilación activa, la referencia es de Maldonado Molina: *La reforma* cit. p. 85.

[21] Un ejemplo con resultado insospechado en la construcción jurídica con fundamentación doctrinal ha sido analizado y destacado por Moreno Romero, F.: «La garantía prestacional por contingencias profesionales en el sistema especial de empleados de hogar: interrogantes de ordenación y aplicación». *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum.* Nº 16, 2018, pp. 131-154.

Así, en una primera época, solo pudieron acceder a la mejor pensión por jubilación demorada, quienes tenían 35 años de cotización (más adelante se corrigió, como veremos). Repárese que el «premio es por trabajar más allá de…, no por haber trabajado antes de…[22]. El segundo espacio de selección viene determinado por la posibilidad misma de trabajar más allá de la edad general de jubilación.

Igualmente, se constata que poner la jubilación activa a partir de la edad general de jubilación (o ahora un año después), y no a partir de cualquier edad de jubilacion, unido a la exigencia de acreditar el 100 por 100 de la pensión (determinado por la edad y el elevado tiempo de cotización), configura un espacio de selección restringida. El envejecimiento activo no es un concepto limitado a un colectivo determinado[23].

Si a las exigencias anteriores le añadimos que la habilitación de compatibilidad parcial es por trabajar más allá de la edad de jubilacion, el espacio se reduce aun más.

El máximo espacio de restricción se produce con la vinculación a colectivos, a saber, trabajador por cuenta propia titular de una actividad y empleador de un trabajador… a trabajadores colegiados con mutualidades propias, o a quienes realizan actividad de «creación artística»…

En definitiva, en todos los supuestos referidos, y otros más existentes, el acceso se ordena jurídicamente para que sea restringido. La identificación

---

[22] Las implicaciones en materia de género son analizadas por Péran Quesada, A.: «El envejecimiento activo desde la perspectiva de género», en: *El índice de envejecimiento activo y su proyección en el sistema de protección social español*, dirigida por Monereo Pérez, J. L. y Maldonado Molina, J. A., Granada, Editorial Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2021, pp. 13-30.

[23] La figura de la jubilacion activa tuvo una respuesta –y la continuará teniendo– interesante y con frecuencia crítica en la doctrina científica. Son de interés a este respecto López Aniorte, Mª C.: «Acerca de la compatibilidad entre la percepción de la pensión de jubilación y el trabajo por cuenta propia», en: *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2012, Nº 156, pp. 59 ss; y, «Hacia el envejecimiento activo: análisis crítico del nuevo régimen de compatibilidad entre el trabajo y la jubilación», en: *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2014, Nº 164, pp. 84-85; Selma Penalva, A.: «Posibilidades de compatibilizar pensión de jubilación con el trabajo», en: *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, 2013, Nº 2, p. 5 de la versión digital; Mercader Uguina, J.: «Compatibilidad entre trabajo y pensión ordinaria (y completa) de jubilación», en: J. Mercader Uguina (Dir.): *La compatibilidad de las prestaciones del sistema de seguridad social y el trabajo,* Lex Nova, Valladolid, 2013, p. 145; Vivero Serrano, J. B.: «La compatibilidad entre pensión de jubilación y trabajo a título lucrativo: todo por el envejecimiento activo». *Documentación Laboral* Nº 103, año 2015-Vol. I, pp. 117-128; Lousada Arochena, J. F. y Ron Latas, R. P.: *La compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo autónomo,* Murcia, Ed. Laborum (Colección Temas Puntuales), 2019; Rodríguez Iniesta, G.: «Jubilación activa», capítulo quinto de la parte tercera de la obra colectiva, en: *Compatibilidad de prestaciones de Seguridad Social con el trabajo*, obra dirigida por Sánchez Trigueros, C. (Dir.). Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters/ Aranzadi, 2016.

de los sujetos destinatarios es clara en todos sus aspectos. Así, las exigencias de altos periodos de cotización previos, realiza una selección de sujetos que son privilegiados, en el sentido de haber podido tener una vida profesional constante y larga. Esta regla que «premia», podríamos decir, a las largas carreras profesionales, limita los impactos económicos de la norma para el sistema ya que, la exigencia provoca en sí misma restricciones aplicativas. Son pocos los que pueden trabajar después de la edad de jubilación o son pocos los que pueden ejercitar la jubilación activa.

Quiero decir con estas afirmaciones que, la selección, minimiza el colectivo escogido y minimiza el impacto económico de la medida sobre el sistema, que es la finalidad más importante.

Sin perjuicio de lo anterior e igualmente importante, es la dimensión de género. Las exigencias de pasado y/o su carga de efectos, sin duda proporcionan una penalización añadida a las mujeres, en el sentido de que son las que habrán tenido mayores interrupciones de su vida laboral y por tanto mayores dificultades para alcanzar las exigencias de cotización.

El segundo elemento que ayuda a identificar a los sujetos seleccionados, se obtiene respondiendo a la siguiente pregunta ¿quién puede trabajar a partir de la edad de jubilación? o ¿quiénes son los trabajadores que pueden compatibilizar pensión y trabajo? La primera pregunta tiene la siguiente respuesta: Pueden trabajar más allá de la edad de jubilación, los trabajadores por cuenta ajena que hayan llegado a esa edad laborando y que la continuidad venga determinada porque tienen un alto nivel de control de su permanencia en activo, o una alta capacidad de decisión sobre la vigencia de su relación contractual –por cierto, a estos trabajadores van destinadas las últimas versiones de la dip. Ad. 10ª del Estatuto de los Trabajadores (ET), para posibilitar la extinción de sus contratos por edad–, en definitiva, un colectivo minoritario. Junto a ellos, están los trabajadores por cuenta propia. Éstos tienen la posibilidad de decidir la permanencia en el tiempo pasado (acreditando el tiempo de cotización) y en el futuro (pudiendo trabajar después de la edad por decisión propia), si la explotación económica se lo permite[24].

Finalmente están los colectivos donde el elemento selectivo es la pertenencia, así, trabajadores colegiados (abogados, médicos, arquitectos…), trabajadores con pertenencia a las mutualidades sustitutorias o trabajadores que realizan

[24] Los distintos tipos de jubilación de los trabajadores por cuenta propia y su valoración crítica en Moreno Romero, F.: *La calificación del trabajador subordinado o autónomo como delimitador del régimen protector*. Editorial Comares, 2022.

actividades artísticas, entre otros, y sus formas de organización, individual, societaria en sus distintas formas, y de aplicación conflictiva (Sáez Lara, 2022).

Conviene aclarar en qué consiste el privilegio, que ya he venido anunciando. El privilegio significa que perciben o pueden realizar algo que los demás, bien no lo perciben, bien no lo pueden realizar e incluso pueden ser sancionados si lo realizan. Me refiero a recibir una pensión más alta, incluso superior a la máxima, exceptuándose así la limitación de aplicación universal. Me refiero a compatibilizar la pensión de jubilación con el trabajo por cuenta propia y ajena, incluso con el 100 por 100 de la pensión, rompiendo la regla universal de incompatibilidad.

La guinda del pastel es que el beneficio lo pagan los demás, esto es, quienes mayoritariamente no pueden o no podrán obtenerlo.

En conclusión, podríamos decir que sin una política adecuada, plural, agresiva e innovadora que potencie el mantenimiento o la vuelta al empleo de los trabajadores a partir de los 55 años, más o menos, las políticas que actúan sobre la edad de jubilación y sus variantes, jubilación postergada, flexible, activa…, son cánticos de sirena, que crean espacios de privilegio sin efectos positivos para el sistema.

Esforzarse para convencer a los políticamente convencidos es una mala estrategia, pagar por trabajar a quienes no necesitan estímulos y lo harían gratis es una mala estrategia.

5.3. La reforma innovadora de 2021

Tras un periodo de reposo legislativo de 10 años[25], la jubilación demorada/postergada vuelve a ser objeto de una importante reforma llevada a cabo por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

Nuevamente y tras un largo periodo de ruptura con la vocación histórica de reformas basadas en el acuerdo político y el diálogo social, las actuales se conectan con la renovación del Pacto de Toledo aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados de 19 de noviembre de 2020 y el Acuerdo

[25] La foto de la regulación de la jubilación en este espacio temporal fue destacada por Sánchez-Urán Azaña, Y. y Gil Plana, J.: *Pensión de jubilación: últimas reformas legales*, Civitas, Navarra, 2014; García Romero B. y López Aniorte M. (coord.): *La reforma de la pensión de jubilación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014: Panizo Robles, J. A. y Presa García-López, R.: *La pensión de jubilación del sistema de la Seguridad Social*. Guía Práctica, Valladolid, Lex Nova/Thomson Reuters, 2ª ed. 2015.

entre el Gobierno y los interlocutores sociales que sustenta el conjunto de las reformas realizadas.

La ley reformadora procede a dar nueva redacción al artículo 210.2 del TRLGSS.15, con dos importantes novedades, a saber, la universalización del premio por edad y la implantación de un nuevo sistema indemnizatorio que actúa como alternativa a la elevación de la pensión.

Conviene comenzar por determinar las reglas aplicativas para la determinación del supuesto. Así, el artículo 210.2 establece que:

> *Cuando se acceda a la pensión de jubilación a una edad superior a la que resulte de aplicar en cada caso lo establecido en el artículo 205.1.a), siempre que al cumplir esta edad se hubiera reunido el período mínimo de cotización establecido en el artículo 205.1.b), se reconocerá al interesado por cada año completo cotizado que transcurra desde que reunió los requisitos para acceder a esta pensión.*

Completando el precepto con los artículos de referencia, cabría decir que:

Para quienes acrediten el tiempo de cotización que les permite jubilarse a los 65 años (en el año 2022, 37 años y 6 meses) el premio comenzará, si continúa trabajando, a partir de los 66 años, esto es, un año después de su edad de jubilacion.

Para quienes acrediten menos tiempo de cotización (en el año 2022, más de 15 años y menos de 37 años y 6 meses) el premio comenzará a partir de los 67 años y 2 meses, esto es, un año después de la edad de jubilación (66 años y 2 meses en 2022).

La distinción referida quiere decir que el tiempo de cotización previo no solo tiene impacto en la fijación de la edad de jubilacion, sino también y de forma correlativa en la fijación de la edad a partir de la cual se puede optar al premio. No es lo mismo, como edad mínima premiada, trabajar hasta los 66 años, que trabajar hasta los 67 años y 2 meses. En el año 2027 cuando finalice el periodo transitorio de la disposición transitoria séptima del TRLGSS.15, el acceso al premio será a partir de los 66 años o a partir de los 68 años.

El artículo 210.2 fija los términos de la opción al establecer que «…se reconocerá…, un complemento económico que se abonará de alguna de las siguientes maneras, a elección del interesado:

a) Un porcentaje adicional del 4 por ciento por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió dicha edad y la del hecho causante de la pensión.

Se universaliza el porcentaje adicional por edad fijando en el 4%, –el más elevado de la escala anterior– en el sentido de que todo trabajador que acceda a la pensión de jubilación (con cualquier tiempo de cotización a partir de los 15 mínimos) a una edad superior a la legalmente prevista, tendrá derecho al incremento adicional, ahora –y como veremos– en forma de opción.

b) Una cantidad a tanto alzado por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió dicha edad y la del hecho causante de la pensión, cuya cuantía vendrá determinada en función de los años de cotización acreditados en la primera de las fechas indicadas, diferenciándose la fórmula de cálculo, si se acreditan más o menos de 44 años y 6 meses de cotización.

Esta es la novedad más destacable de la reforma, en el sentido de ofrecer como estímulo la sustitución del incremento de la pensión por una indemnización. Sin perjuicio de la valoración de conjunto que realizaré más adelante, el reconocimiento de la opción elevación de la pensión/indemnización, pone en el tejado del trabajador el dilema y por tanto las infinitas justificaciones de la opción personal. En todo caso, siempre me han parecido impropios los mecanismos indemnizatorios en un sistema público de reparto.

Si toca la lotería de navidad en mi lugar de vacaciones y no compré… dice el anuncio publicitario. En este espacio, el trabajador podrá pensar, si me muero antes…, si vivo más… Sea lo que fuere, será importante la valoración del impacto fiscal. No es lo mismo la tributación sobre una elevación de la pensión, por ejemplo 500 euros anuales, que la pensión sin incremento más la indemnización.

c) Una combinación de las opciones anteriores en los términos que se determine reglamentariamente.

Probablemente esta sea la opción más atractiva y menos arriesgada para el trabajador, pero todavía no está operativa.

Según la información proporcionada por la propia seguridad social[26], datos aproximativos de los términos de la posible elección, sería la contemplada en el cuadro siguiente:

[26] https://revista.seg-social.es/-/20220407-importes-jubilacion-demorada

Aporte inicial de pensión	Incentivo a tanto alzado por año de demora(*)		Complemento mensual 4% adicional por año de demora
	Periodo cotizado		
	Inferior a 44,5 años	Superior a 44,5 años	
2.819 •	11.300 •	12.400 •	113 •
2.400 •	10.200 •	11.300 •	96 •
2.000 •	9.200 •	10.100 •	80 •
1.600 •	8.000 •	8.800 •	64 •
1.200 •	6.700 •	7.400 •	48 •
1.000 •	6.000 •	6.600 •	40 •
600 •	4.400 •	4.900 •	24 •

(*) Cantidades orientativas.

Finalmente se establece que la elección se llevará a cabo por una sola vez en el momento en que se adquiere el derecho a percibir el complemento económico, no pudiendo ser modificada con posterioridad. De no ejercitarse esta facultad, se aplicará el incremento de la pensión.

Una regla importante es la que determina que «la percepción de este complemento es incompatible con el acceso al envejecimiento activo regulado en el artículo 214» y que la regla es solo aplicable a los hechos causantes producidos a partir de la entrada en vigor de la Ley 21/2021, y no a las pensiones de jubilacion ya reconocidas. A esta materia refiere el criterio de gestión 7/2022, de 2 febrero que rectifica el más restrictivo, 2/2022 de 10 de enero[27].

[27] Esta incompatibilidad entre el complemento por demora y el acceso al envejecimiento activo no estaba prevista con anterioridad al 1 de enero de 2022, por lo que se planteó si dicha incompatibilidad debe aplicarse también a los pensionistas de jubilación con hecho causante anterior al 1 de enero de 2022 (fecha de entrada en vigor de la Ley 21/2021).

El último párrafo del apartado a) del criterio de gestión 2/2022 de esta entidad gestora, aplicando la literalidad de la Ley 21/2021 y ante la ausencia de una disposición transitoria que hubiera salvaguardado el derecho al acceso al envejecimiento activo de los pensionistas con hecho causante anterior a 1 de enero de 2022, se concluyó que «Toda vez que desde el 1 de enero de 2022, fecha de entrada en vigor de la Ley, el complemento por demora es incompatible con el acceso al envejecimiento activo, es decir con el percibo del 50% o del 100%, en su caso, de la pensión inicialmente reconocida por compatibilizar dicha pensión con una actividad laboral por cuenta propia o por cuenta ajena, al amparo del artículo 214 del TRLGSS, en el caso de que el acceso a la jubilación activa se produzca a partir del 1 de enero de 2022, el complemento por demora, independientemente del momento en que se haya reconocido (antes o después de 1 de enero de 2022) quedará en suspenso mientras dure la actividad laboral compatible con la pensión».

La comprensión de la regla trae su causa del desplazamiento temporal previsto en la reforma de la jubilacion activa. En efecto, el nuevo artículo 214.1.a) establece que «el acceso a la pensión deberá haber tenido lugar al menos un año después de haber cumplido la edad que en cada caso resulte de aplicación, según lo establecido en el artículo 205.1.a)…». Combinando ambas reglas (arts. 210 y 214), la justificación de la incompatibilidad entre la jubilacion demorada y activa, está en evitar que el desplazamiento temporal de un año en la activa, se cubra con el premio de la jubilacion demorada.

Sin embargo, por parte de esta Entidad gestora se elevó consulta a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS) planteando otra interpretación más favorable a los pensionistas de jubilación con hecho causante anterior a 1 de enero de 2022, a los que es de aplicación el complemento por demora previsto en el artículo 210.2 del TRLGSS en la redacción anterior a la LPAP. Esta otra interpretación permitiría compatibilizar el percibo de dicho complemento con el acceso al envejecimiento activo previsto en el artículo 214 del TRLGSS.

En la citada consulta, esta entidad gestora exponía que el régimen jurídico de la pensión de jubilación es el vigente en el momento del hecho causante, salvo que se hubiera establecido expresamente la aplicación de otro distinto, por lo que a las pensiones causadas con anterioridad a 1 de enero de 2022, les es de aplicación el régimen jurídico de la pensión vigente con anterioridad a la LPAP. Y, por otra parte, el régimen jurídico de la compatibilidad entre el trabajo y el percibo de la pensión de jubilación no viene determinado por el hecho causante de la misma, sino por el vigente en el momento en el que el pensionista inicia dicha compatibilidad.

Sentado lo que antecede, en el supuesto de hecho que nos ocupa cabe tener en cuenta que la incompatibilidad entre el complemento por demora y el acceso al envejecimiento activo no se incardina en el régimen jurídico del envejecimiento activo regulado en el artículo 214 del TRGSS, sino en el artículo 210 del mismo texto legal, destinado a regular aspectos de ese régimen jurídico, como son la cuantía y el propio complemento por demora. Así, a los pensionistas con hecho causante anterior a 1 de enero de 2022 a los que se les reconoció el complemento por demora con anterioridad a la Ley 21/2021, se les reconoció conforme a las características y condiciones establecidas en el artículo 210.2 del TRLGSS, sin que se contemplase entonces su incompatibilidad con el acceso al envejecimiento activo.

La DGOSS comparte los razonamientos anteriores. Asimismo, considera que, de imponerse a los pensionistas de jubilación con hecho causante anterior a 1 de enero de 2022 una limitación que el artículo 210.2 en su redacción anterior a la LPAP no impone, se estaría dotando al artículo 210.2 en su nueva redacción de un efecto retroactivo que no aparece expresamente en su contexto y que vulneraría el principio general de irretroactividad recogido en el artículo 2.3 del Código Civil.

En consecuencia, se considera necesario modificar el criterio de gestión 2/2022 y afirmar que los pensionistas de jubilación con hecho causante anterior al 1 de enero de 2022, a los que es de aplicación el complemento por demora previsto en el artículo 210.2 en su redacción anterior a la introducida por la Ley 21/2021 podrán compatibilizar su percibo con el acceso al envejecimiento activo previsto en el artículo 214 del TRLGSS.

Por último, conviene precisar que las suspensiones en el percibo del complemento por demora ocasionadas por la incompatibilidad con el acceso al envejecimiento activo establecida en el último párrafo del apartado a) del criterio de gestión 2/2022 deberán ser objeto de revisión en beneficio del interesado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al objeto de reponer el abono del complemento por demora suspendido.

La valoración de la figura de la jubilacion retardada y de la reforma misma, pasa por determinar su racionalidad y equidad, en virtud de la identificación posible de los destinatarios y del impacto económico sobre el sistema.

Como ya hemos dicho, la cuestión pasa por identificar a los destinatarios de la figura, en un modelo donde no existen programas de empleo para los trabajadores de mayor edad. La ausencia de programas de empleo es importante, ya que deja al trabajador por cuenta propia o ajena aislado en sus propias posibilidades.

En las valoraciones que siguen, no entro en la disyuntiva de si quiero o no seguir trabajando. Doy por sentado que sí quiero y se trata de determinar quiénes, –queriendo– pueden seguir trabajando.

Si es complicado poder jubilarse a la edad general (la legal es de 65 o 66 años y 2 meses, en 2022, siendo la edad media real de acceso inferior a los 65 años, sin contabilizar los posibles tiempos de permanencia en desempleo) qué sentido tiene para el sistema incrementar una pensión de por vida en un 4% o anticipar el coste, en términos dialécticos, en forma de indemnización. Al gasto que esto supone, habría que añadir el coste de la exención de cotización para empresarios y trabajadores, en los términos que vimos. Y a ello el añadido adicional–en término de costes– referido a que los tiempos de exención se computan como cotizados a los efectos de acceso a las prestaciones y de cálculo de la base reguladora[28]. En el otro lado de la balanza tan solo se sitúa el tiempo de retraso en el acceso a la pensión. Prima facie la foto no es clara y, salvo error de mi parte, en las memorias de la seguridad social se ofrecen las estadísticas de acceso a la jubilacion demorada, pero no un estudio de costes y, menos aun, un estudio comparativo (ingresos/

[28] El art. 152 del TRLGSS (modificado por Ley 21/2021) establece que los empresarios y trabajadores quedan exentos de cotizar a la seguridad social por contingencias comunes (más desempleo, Fondo de Garantía Salarial-FOGASA y formación profesional), salvo por IT derivada de las mismas, siempre que hayan alcanzado la edad de acceso a la pensión de jubilación que en cada caso resulte de aplicación, según lo dispuesto en el art. 205.1.a) TRLGSS. Los periodos a los que corresponda la exención serán computados como cotizados a efectos de acceso a las prestaciones y determinación de su cuantía, con la precisión en que durante dichos periodos la base reguladora se determinará conforme al art. 161.4 TRLGSS.

Estas reglas son aplicables al conjunto de los trabajadores del Régimen General, excepto los que prestan servicios en Administraciones u organismos públicos (art. 152.3 TRLGSS). También se aplica a socios trabajadores y socios de trabajo de cooperativas (art. 152.1) y a los trabajadores del Régimen Especial del Mar en general (DA 1ª.2 a y b) TRLGSS) y del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos-RETA (art. 311 TR LGSS), para los que se establece asimismo, un mecanismo de actualización de las bases de cotización mediante la aplicación del IPC con vistas a la determinación de la base reguladora en los supuestos de exención de cotización, con el suelo de las bases mínimas o únicas fijadas para cada ejercicio presupuestario.

gastos y tiempo de amortización de la indemnización… etc.) de la reforma. El equilibrio vendría de la mano, como hipótesis, del número de jubilaciones demoradas y de su cuantía.

En todo caso y como ya advertí, la jubilacion demorada, y por tanto el premio-privilegio, tan solo es accesible para aquellos trabajadores por cuenta ajena que por sus características «controlan» su permanencia en activo, en el sentido de ser preponderante su voluntad. Es imaginable que nos referimos a un colectivo muy minoritario, que se reduce considerablemente si descontamos a los trabajadores vinculados en términos generales al sector público. En definitiva, serían trabajadores que seguirían trabajando sin el premio.

A ellos añadiríamos a los trabajadores por cuenta propia, en la medida en que la decisión de permanencia en activo depende de ellos mismos y, por supuesto de la actividad económica que desarrollen, que lógicamente sí les permitió llegar a los 65 años, por ejemplo, no habrá dificultades para llegar a los 66 años. La referencia a los trabajadores por cuenta propia integra todas las formas posibles, desde el denominado «clásico» a todas las modalidades societarias y a un colectivo extraordinariamente heterogéneo.

La relevancia referencial de los dos bloques de colectivos se encuentra en los datos estadísticos existentes, donde la balanza se inclina de forma sustancial respecto de los trabajadores por cuenta propia, que tienen la capacidad de decisión en términos absolutos. Para este colectivo, la jubilacion demorada es una inversión extraordinariamente rentable y sin riesgos. (Moreno Romero, 2022). Así, dejan de cotizar, el tiempo no abonado, mejora su situación protectora y, además el sistema «se lo paga» en términos de cuantificación prestacional. Por último, mejoran en un 4% su pensión o perciben una indemnización, que puede ser sustancial.

6. A modo de conclusión

El balance general no es positivo para el sistema, ni en términos de equidad, ni en términos de equilibrios económicos, ni por su impacto social. De lo anterior deriva que es necesario replantearse el modelo, en el sentido de conformar un espacio trabajo/jubilacion/trabajo de nueva configuración.

Pienso que el impacto del modelo histórico nos ha impedido valorar nuevos espacios, por ejemplo, liberar la compatibilidad jubilacion/trabajo –con lo que terminaríamos con los chiringuitos– y mantener la obligación de cotización plena –lo que generaría ingresos al sistema–, sin que las cotizaciones impacten en la pensión ya generada, incorporando así elementos de equidad. Probablemente fórmulas de esta naturaleza sean más eficaces que elevar

la edad de jubilacion. En todo caso, el modelo no tiene que tener premios adicionales, no debe crear espacios de privilegio y debe ser de acceso universal, sin que la historia pasada impacte sobre la futura.

Bibliografía

AA.VV. (2021). *Perspectivas jurídicas y económicas del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (2020)*. (Dir. Hierro Hierro, F. J.). Navarra: Aranzadi.

AA.VV. (2022). Grupo Interuniversitario de Estudios sobre Pensiones, Seguridad Social universal y democracia sustantiva: *Las reformas del sistema de pensiones y de otras ramas de prestaciones de la Seguridad Social*, Informe para la Fundación Francisco Largo Caballero.

Asociación Española de Salud y Seguridad Social (2019). «Por una pensión de jubilación adecuada, segura y sostenible». *III Congreso Internacional y XVI Nacional de la AESSS* (Madrid, 17-18 de octubre de 2019), 2 Tomos, Murcia: Ed. Laborum.

Álvarez Cortés, J. C. (2022). «E-Administración en la Seguridad Social», AA.VV.: *Efectos laborales, sindicales y de Seguridad Social de la digitalización*, (Dir. López Cumbre). Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor.

Cabeza Pereiro, J. (2022). «Jubilacion y envejecimiento activo». En: *Temas Laborales*, Nº 163, pp. 163-184.

Chabannes, M. (2021). «El discurso de la Unión Europea en materia de pensiones en el marco de la Estrategia Europa 2020». En: F. Vila Tierno y Gutiérrez Bengoechea (Dirs.). *La suficiencia y la sostenibilidad de las pensiones desde una perspectiva internacional: especial atención a las personas mayores*, Aranzadi, pp. 89-118.

De Nieves Nieto, N. (2020). «Ingreso mínimo vital y la renta activa de inserción», *Revista Española de Derecho del Trabajo,* pp. 236, 113-148.

García Romero, B. y López Aniorte, M. (2014). *La reforma de la pensión de jubilación*, (coord.). Valencia: Tirant lo Blanch.

Gómez Salado, M. A. (2021). «El sistema multipilar de pensiones en España y su caracterización jurídico-social y económica: el viejo debate entre lo público y lo privado». AA. VV. (Dir. Vila Tierno y Gutiérrez Bengoechea): *La suficiencia y la sostenibilidad de las pensiones desde una perspectiva internacional: especial atención a las personas mayores*. Thomson Reuters Aranzadi.

López Aniorte, M. (2012). «Acerca de la compatibilidad entre la percepción de la pensión de jubilación y el trabajo por cuenta propia». *Revista Española de Derecho del Trabajo*, pp. 156, 59 y ss.

_____ (2014). «Hacia el envejecimiento activo: análisis crítico del nuevo régimen de compatibilidad entre el trabajo y la jubilación». *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2014, 164, pp. 84-85.

Lousada Arochena, J. F. y Ron Latas, R. P. (2019). *La compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo autónomo*, Murcia: Ed. Laborum (Colección Temas Puntuales).

López Insua, B. M. (2021). «Las políticas activas de empleo para los trabajadores de edad avanzada». En: *El índice de envejecimiento activo y su proyección en el sistema de protección social español*, dirigida por Monereo Pérez, J. L. y Maldonado Molina, J. A., Granada: Editorial Comares (Col. Trabajo y Seguridad Social), pp. 53-82.

Llorente Álvarez, A. (2019). «Una Seguridad Social para el futuro, con un apunte sobre automatización, robots y seguridad social». En: AA. VV. (Dir. Sánchez-Urán, Y. y Grau Ruiz, A.): *Nuevas tecnologías y Derecho*, Oporto: edit. Juruá.

Maldonado Molina, J. A. (2021). «La compatibilidad trabajo-pensión y el retorno al trabajo del pensionista». En: José Luis Monereo Pérez y Juan Antonio Maldonado Molina (Dirs.): *El Índice de Envejecimiento Activo y su proyección en el Sistema de Protección Social español*, Granada: Comares, p. 170.

_____ (2022). «Las jubilaciones anticipadas y por edad reducida en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Centro de Estudios Financieros, Nº 467, pp. 149-188.

_____ (2022). «La reforma de la pensión de jubilación en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, Nº 30, pp. 63-89.

Martín-Serrano Jiménez, E. y De Lara Guarch, A. (2019). «Seguridad Social: los diferentes efectos de las reformas de 2011 y 2013 sobre el modelo de jubilación». En: E. Martín-Serrano Jiménez (Coord.): *El sistema de protección social en España 2018.* Comisiones Obreras, Madrid, pp. 47-103.

Martín-Serrano Jiménez, E. (2019). Capítulo XVI. «El verdadero objetivo de la compatibilidad de pensión de jubilación con trabajo: ¿envejecimiento activo, suficiencia, sostenibilidad o cambio de paradigma? Evolución del

modelo en el marco del Pacto de Toledo (1995-2019)». En: VV. AA.: *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible.* III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. Tomo I. Murcia: Ediciones Laborum, pp. 535-550.

Mercader Uguina, J. (2013). «Compatibilidad entre trabajo y pensión ordinaria (y completa) de jubilación». En: J. Mercader Uguina (Dir.): *La compatibilidad de las prestaciones del sistema de seguridad social y el trabajo*, Valladolid: Lex Nova.

Monereo Pérez, J. L. (2020). «Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación». *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, Nº 1, pp. 16-83. https://revistas.uma.es/index.php/rejlss/article/view/10403/10516

Monereo Pérez, J. L. y Maldonado Molina, J. A. (2020). (Dirs.): *Envejecimiento activo y vida laboral*, Granada: Comares.

Monereo Pérez, J. L., y Rodríguez Iniesta, G. (2020). «El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)». *Revista de Derecho de la Seguridad Social*. Edit. Laborum, Nº 25, pp. 13-31.

_____ (2022). *La pensión de jubilación*, 2ª edic. Edit. Laborum.

_____ (2022). «El trepidante proceso de reformas fin de año 2021 y esperanzador año 2022 para la garantía efectiva del derecho a la Seguridad Social». *Revista Derecho de la Seguridad Social*, 30, pp. 11-60.

Monereo Pérez, J. L. y Martín-Serrano Jiménez, E. (2022). *La nueva regulación legal de los Planes y Fondos de Pensiones tras la reforma creadora de los Fondos de Pensiones de promoción pública. (Estudio jurídico e institucional de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo),* Murcia: Editorial Laborum.

Moreno Romero, F. (2021). «De la compatibilidad a la compatibilidad y viceversa: legislación inadecuada y espacio para la construcción jurisprudencial». *Revista Derecho de la Seguridad Social*, Nº 27, pp. 47-70.

_____ (2018). «La garantía prestacional por contingencias profesionales en el sistema especial de empleados de hogar: interrogantes de ordenación y aplicación». *Revista Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, Nº 16, pp. 131-154.

_____ (2021). «La anómala situación del complemento por maternidad y

su impacto en el sistema de pensiones: Apunte sobre su reforma por Real Decreto Ley 3/2021». *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Nº 58.

_____ (2022). *La calificación del trabajador subordinado o autónomo cómo delimitador del régimen protector.* Granada: Editorial Comares.

Moreno Romero, F. y Chabannes, M. (2020). «Reflexiones sobre los problemas aplicativos de las jubilaciones anticipadas y parcial». En: F. Vila Tierno y M. Gutiérrez Bengoechea (Dirs.): *La incidencia de los diferentes factores endógenos y exógenos sobre sostenibilidad y suficiencia en el sistema de pensiones*, Granada: Comares, pp. 133-162.

Panizo Robles, J. A. (2011). «Dos décadas de reformas de la Seguridad Social: del Pacto de Toledo de 1995 al Acuerdo Social y Económico de 2011». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Centro de Estudios Financieros, Nº 336.

_____ (2021). La Seguridad Social en los Presupuestos para 2021 (Comentarios a la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2021). *CEF-Laboral Social.* https://www.laboral-social.com/panizo-robles-en-abierto-analisis-contenido-ley-11-2020-presupuestos-generales-estado-2021.html

Panizo Robles, J. A. y Presa García-López, R. (2015). *La pensión de jubilación del sistema de la Seguridad Social, Guía Práctica,* Valladolid: 2ª ed. Lex Nova/Thomson Reuters.

Péran Quesada, A. (2021). «El envejecimiento activo desde la perspectiva de género». En: *El índice de envejecimiento activo y su proyección en el sistema de protección social español*, dirigida por J. L. Monereo Pérez y J. A, Maldonado Molina. Granada: Editorial Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), pp. 13-30.

Rodríguez Iniesta, G. (2016). «Jubilación activa, capítulo quinto de la parte tercera de la obra colectiva». En: *Compatibilidad de prestaciones de Seguridad Social con el trabajo*, obra dirigida por C. Sánchez Trigueros y C. Cizur Menor. Navarra: Thomson Reuters/ Aranzadi.

Sáez Lara, C. (2019). «Sostenibilidad del sistema de protección social de los trabajadores autónomos, AA. VV. José Manuel Gómez Muñoz (Dir.): *El trabajo autónomo en España tras la crisis. Perspectivas y propuestas*. Edit. Bomarzo, 2019, pp. 441-473.

_____(2022). «Jubilación activa y persona autónoma societaria. Comentario a las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de julio de 2021». *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, Laborum, Nº 30.

Sánchez-Urán Azaña y Gil Plana, J. (2014). *Pensión de jubilación: últimas reformas legales*. Navarra: Civitas.

Sánchez-Urán Azaña, M. Y. y Grau Ruiz, A. (2021). «Seguridad Social y economía digitalizada, AA. VV. (Dir. Hierro Hierro, F. J.): *Perspectivas jurídicas y económicas del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (2020)*, Aranzadi, pp. 907-946.

Selma Penalva, A. (2013). «Posibilidades de compatibilizar pensión de jubilación con el trabajo». *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, Nº 2.

Vila Tierno, F., Gutiérrez Bengoechea, M., Benitez Llamazares, N. (2022). «Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional. Estudios financieros». *Revista de Trabajo y Seguridad social*. Nº 467, pp. 119-147.

Vivero Serrano, J. B. (2015). «La compatibilidad entre pensión de jubilación y trabajo a título lucrativo: todo por el envejecimiento activo». *Documentación Laboral* Nº 103, Vol. I, pp. 117-128.

_____(2021). *Del complemento por maternidad al complemento para la reducción de la brecha de género*. Granada: Editorial Comares.

Reflexiones en torno al futuro de la seguridad social

*Jean Michel Servais**

Sumario

A. La historia para entender el presente y planear el futuro. I. Hitos históricos. II. Principios fundamentales. A. Un derecho del ser humano. B. Una obligación de solidaridad. C. Universalidad y flexibilidad. D. La financiación: un sistema contributivo o no. E. Organización y administración: ¿gestión pública o privada? F. Suspensión, denegación, retiro de la prestación, derecho de apelación. B. El presente y el futuro. I. Seguridad social y Covid-19. II. Seguridad social para todos. Bibliografía.

* Doctorado en derecho por la Universidad de Lieja, Bélgica. Presidente Honorario de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Ex-Director de la Oficina Internacional del Trabajo. Profesor visitante en la Universidad de Girona. Doctorado honoris causa por la Universidad Attila József (Szeged, Hungría).

La cuestión social y sus respuestas legislativas no sólo dieron nacimiento al derecho del trabajo en sus dimensiones individual y colectiva sino también a las garantías de ingresos para los asalariados contra los caprichos de la vida en el trabajo (pérdida de empleo, enfermedad, accidente, retiro, etc.). El derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social están en consecuencia íntimamente conectados, a pesar de las claras diferencias de estas disciplinas y de sus técnicas legales. En la práctica, son cada vez más cercanos, como se ve en el derecho del empleo. La percepción de un salario constituye la primera salvaguardia. Los trabajadores cuentapropistas que alguna vez tendieron a sentirse socialmente superiores ahora buscan beneficiarse con un sistema equivalente o ser integrados a él, giro este en el que la seguridad social ha jugado, sin duda, un papel no menor.

La seguridad social apareció históricamente como el instrumento más eficaz para luchar contra la pobreza. Su creación y su evolución en Europa lo demuestran totalmente. Siempre uno de sus desafíos más agudos ha sido el establecerse en los países que no tienen un producto interior bruto tan elevado. Además debe adaptarse en todas regiones a unos mercados más abiertos y competitivos y a una organización de la producción y de los servicios, más compleja, segmentada y remodelada por las nuevas técnicas.

La evolución de las legislaciones nacionales como del derecho de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) permite aclarar los objetivos que siguen gobernando el presente y preparando el futuro. Esta contribución utiliza en particular los informes y las normas de la OIT. Considera primero las señales históricas de la seguridad social y los principios comunes que se pueden extraer a partir del derecho comparado. Reflexiona después sobre su extensión a todos y más generalmente de su ajuste al mundo de trabajo del siglo XXI.

A. La historia para entender el presente y planear el futuro

I. Hitos históricos

Las iglesias y las organizaciones de beneficencia han adoptado medidas, durante la Edad Media, para aliviar la condición de vida de los más pobres. Las autoridades públicas también han considerado progresivamente la indigencia ya no como un problema puramente moral, sino como una cuestión social; algunos países europeos, como Inglaterra en 1601, comenzaron a adoptar «poor laws» (Castel, 1999 y Deakin & Wilkinson, 2005). La legislación y la regulación administrativa tenían otro objetivo: fijar una población vagabunda, y luego peligrosa, que huía de la miseria de las zonas rurales. Las medidas adoptadas en ese momento incluían lo que hoy podría llamarse asistencia social en forma de servicios esenciales como alimentación y un alojamiento.

Por consiguiente las instituciones existentes siguen estando fundadas sobre una base nacional. El aumento observado de la movilidad laboral internacional exige ahora que se levante esta condición de territorialidad y que exista una mejor coordinación de los sistemas nacionales. Esto se ha hecho mediante tratados bilaterales, o dentro de la Unión Europea, en particular, con los Reglamentos Nº 883/2004 y Nº 987/2009, de 29 de abril de 2004, de 16 de septiembre de 2009, en su forma enmendada.

Fraternidades se formaron más tarde con el surgimiento de la revolución industrial, donde los empleados se ayudaron unos a otros poniendo contribuciones en común voluntariamente. El paso al trabajo asalariado y a las garantías que ofrece el contrato de trabajo ha conducido progresivamente a un sistema de protección social que sigue siendo la base de la seguridad material en muchos países. A partir de 1891, los asalariados recibieron en Bélgica algunas subvenciones del Estado. Otto von Bismarck hizo de Alemania, en la década de 1880, la primera Nación en adoptar un sistema legal de seguro social, estableciendo la noción de beneficios como un derecho y haciéndolo aplicable a la fuerza de trabajo industrial en su conjunto. Otros países europeos, como Francia o Bélgica, siguieron lentamente un modelo equivalente a finales del siglo XIX o principios del siglo XX.

Se introdujeron sistemas similares en América Latina (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). Se ampliaron los modelos de seguro, se incluyeron nuevos riesgos, como las prestaciones de desempleo, y se ampliaron los grupos de personas cubiertas. Aunque prevaleció el modelo de seguros, también se introdujeron programas financiados con cargo a impuestos en una etapa temprana. En los países nórdicos, no solo los trabajadores, sino también todos los habitantes estaban protegidos.

La gran depresión de 1929-1933, la guerra de 1939-1945 y los ruinosos períodos de inflación concomitantes iluminaron de manera diferente la seguridad social. En la década de 1930 se produjo una mayor expansión de los planes de seguridad social, principalmente en Europa y América (Greber, 2006, Castel, 1999, Perrin, 1981, OIT, 2011). La seguridad social no llegó realmente a los Estados Unidos de América (EE.UU.) sino hasta 1935. La legislación federal nunca ha recibido la misma importancia que en las Naciones europeas. Los convenios colectivos de las empresas siguen desempeñando en este país un papel importante, especialmente para las pensiones y el seguro de enfermedad. El concepto mismo de la Seguridad Social, sin embargo, se formalizó en 1934 cuando el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Seguridad Social iniciada por el presidente Roosevelt. El Presidente creía que la seguridad del hogar, la seguridad de los medios de subsistencia, y la seguridad social constituyen derechos que

pertenecen a toda persona y a toda familia dispuesta a trabajar, como lo afirmó en su mensaje al Congreso en el que se examinan los amplios objetivos y logros de la administración, el 8 de junio de 1934 (OIT, 2011).

La segunda guerra mundial y los años de posguerra fueron testigos de importantes acontecimientos en los planos nacional, regional e internacional, con la confirmación de la seguridad social como un derecho humano. Varios países nacionalizaron sus seguros sociales, con períodos ruinosos de inflación durante la crisis económica de 1929-1933, y el conflicto de 1939-1945, que había impedido a las empresas privadas pagar los beneficios adecuados.

El Informe Beveridge, preparado a instancias del gobierno británico, se publicó en el Reino Unido en 1942 y se puso en práctica a partir de 1945 (Beveridge, 1942). Tuvo una repercusión considerable en los progresos futuros. Reconociendo la responsabilidad y la obligación de una sociedad en su conjunto hacia quienes la han defendido contra la agresión, el objetivo era extender el derecho a la seguridad social de los trabajadores asegurados a toda la Nación. Sin embargo, esos desarrollos se produjeron en primer lugar en los países más industrializados. En los países menos ricos, el progreso fue muy desigual. Entre el 75% y el 80% de la población mundial sigue viviendo en un estado de «inseguridad social» (OIT, 2011).

El informe de Lord Beveridge marcó un punto de inflexión. La OIT había asistido tanto a los americanos como a los británicos (Kahil-Wolff y Greber, 2006, López Morales, *et. al,* 2001, Humblet y Silva, 2002). Esos desarrollos culminaron en el sistema de seguridad social promovido por la OIT y desde entonces adoptado por numerosos países, con el Estado mismo asumiendo responsabilidad, al menos como un sustituto del empleador, el ensanchamiento del ámbito de los beneficios y las diferentes ramas de la seguridad social siendo incorporadas en un sistema unificado y coordinado.

Bien desde el inicio, la Constitución de la OIT había destacado la necesidad de luchar contra el desempleo, de proteger a los trabajadores de las enfermedades generales y del trabajo y de los accidentes en el lugar de trabajo, de establecer pensiones y prestaciones por incapacidad[1]. En 1944, la Declaración de Filadelfia mencionó expresamente la lucha contra la necesidad y requirió que las medidas de la seguridad social fueran extendidas «para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa»[2]. Haciéndose eco de ese objetivo, el Pacto Internacional

[1] *Ver* el Preámbulo.

[2] Sección I (d) y III (f).

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales llama a los Estados a reconocer «el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social»[3]. Agrega que a las madres que trabajan, durante un tiempo razonable antes y después del parto, se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de la seguridad social[4].

Los primeros instrumentos de la OIT para reflejar este cambio fueron dos recomendaciones adoptadas en 1944. La recomendación Nº 67 prevé planes de seguridad de los ingresos que alivien las necesidades y prevengan la indigencia mediante el restablecimiento, hasta un nivel razonable, de los recursos perdidos por incapacidad para trabajar (incluida la vejez) o para obtener un trabajo remunerado o por la muerte del sostén de la familia. La segunda Recomendación, Nº 69, se refiere a la atención médica, que sugiere que debe abarcar plenamente a todos los miembros de la comunidad.

El Convenio Nº 102 sobre las normas mínimas de seguridad social, 1952, establece un sistema general cuyo ámbito debería ser (gradualmente) extendido a todos los sectores de actividad y a toda la población. Comprende los nueve tipos principales de prestaciones debidas frente a la aparición de las contingencias específicas: asistencia médica, prestaciones por enfermedad, prestaciones por desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones familiares y por maternidad, prestaciones de invalidez y de sobrevivientes. El Convenio introduce el principio de un nivel mínimo general que los Estados deben alcanzar teniendo en cuenta su desarrollo socio-económico. Está redactado de modo suficientemente flexible para ser adaptado a los diferentes sistemas utilizados por los Miembros y a los procesos de desarrollo. También contiene cláusulas de flexibilidad: el Convenio puede inicialmente ser ratificado a través de la aceptación de sólo tres partes; las derogaciones son autorizadas en el campo de la aplicación y en el ámbito de las prestaciones para países cuyas economías e instalaciones médicas se encuentran insuficientemente desarrolladas. Además, el nivel mínimo de beneficio está basado en el nivel de salarios del país interesado (Kahil-Wolff & Greber, 2006, López Morales, Silva & Egorov, 2001).

Los instrumentos adoptados desde entonces están basados en el Convenio Nº 102, pero proporcionan una más amplia protección en términos de personas amparadas y del importe de las prestaciones. Cubren áreas

[3] Artículo 9.

[4] Artículo 10, párr. 2.

específicas de la seguridad social o problemas inherentes al desplazamiento internacional de mano de obra.

Varios países europeos han completado las prestaciones de protección social a través de un ingreso mínimo, a menudo acompañado de medidas tendientes al reintegro al mercado de trabajo y calculado de tal modo que proporciona al beneficiario un reemplazo salarial parcial y de transición y, al mismo tiempo, evita la creación de desincentivos al trabajo o a la creación de empleo[5]. Este sistema es una parte de la seguridad social[6] y debería ser distinguido de la asistencia social que otorga derechos a los beneficiarios que son considerados como una categoría dada de personas. Por el contrario, la necesidad de asistencia social está determinada sobre la base del caso por caso para cada individuo[7].

En Europa, los regímenes de seguridad social han pasado a formar parte progresivamente de los elementos esenciales de la vida de un ciudadano al constituir la principal garantía contra la pérdida de ingresos. En otras regiones las fuentes tradicionales de seguridad económica, como una vivienda, joyas u otros bienes, así como la responsabilidad familiar, siguen desempeñando un papel equivalente. Forma parte de una política social que satisface el deseo de los ciudadanos europeos de que el Estado establezca normas, instituciones y prácticas que los protejan de los riesgos sociales. Se basa en un deber reconocido de solidaridad y, con frecuencia, en el acuerdo explícito o tácito de las grandes federaciones de empresarios y trabajadores.

La visión europea de un sistema de seguridad social ampliado ha sido criticada en varios círculos por debilitar la competitividad y, por lo tanto, por hacer que el viejo continente no pueda adaptarse a una economía globalizada. Sin embargo, sigue influyendo la visión de la OIT. La última parte de esta monografía trata de los debates actuales sobre cómo mantener y ampliar la protección en el nuevo contexto socioeconómico y político. Una vez más, la búsqueda europea de soluciones enriquecerá la reflexión.

---

[5] P. Horusitzky; K. Julienne; M. Lelièvre: Un panorama des minima sociaux en Europe. *Problèmes économiques*, 24 de diciembre de 2008, pp. 21-27. La documentation française, Du RMI au RSA: une refonte des politiques d'insertion et d'aide sociale, en : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/rmi-rsa-insertion-aide-sociale/index.shtml?xtor=EPR-528

[6] Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto Vera Hoecks, Nº 249/83, 27.3. 1985, *Rec*. 973.

[7] Ver el juicio de la Corte Europea de Justicia en el caso Frilli, N° 1/72, 22 de junio de 1972, Rec. p. 457; *ver también* el caso Notebaum, N° 101/04, 20 de enero de 2005, Rec.I, p. 771.

II. Principios fundamentales

Esta evolución histórica permite entender mejor los objetivos y principios fundamentales que deben seguir orientando a los Estados en el desarrollo de sus regímenes de seguridad social. Los instrumentos de la OIT en particular ponen en práctica un derecho humano fundamental, consagrado en varios textos aprobados por las Naciones Unidas. Se basan en la solidaridad y la afiliación obligatoria; su ámbito de aplicación es universal y sus disposiciones lo suficientemente flexibles para aplicarse a países muy diferentes. Se financian mediante pagos basados en el salario o los impuestos y son administrados por instituciones jurídicas, financieras y administrativas autónomas, pero a menudo abiertas a la participación de representantes de los interesados. Los beneficiarios sólo reciben sus prestaciones en determinadas condiciones.

A. Un derecho del ser humano

La seguridad social forma parte de este núcleo de normas protectoras sin cuyo respeto los seres humanos no pueden vivir y trabajar con dignidad. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho a la seguridad social consagrado también en otros instrumentos jurídicos internacionales y regionales. Cada Estado Parte en el Pacto se compromete a garantizar, progresivamente, «hasta el máximo de los recursos de que disponga», el pleno ejercicio de los derechos así reconocidos y, de inmediato, a eliminar toda discriminación a este respecto[8].

La influencia del Convenio 102 y de los instrumentos adoptados posteriormente no se mide únicamente por el número de ratificaciones. El Convenio Nº 102 ha tenido y sigue teniendo un efecto significativo en el desarrollo de la seguridad social en todo el mundo. Todas las actividades de cooperación técnica de la OIT en la esfera de la seguridad social se basan en los principios de la OIT. Muchos gobiernos (por ejemplo, China, Letonia o el Líbano), al margen de una ratificación, se han inspirado en sus disposiciones para preparar su legislación. Los regímenes de seguridad social de muchos Estados europeos y latinoamericanos siguen el modelo definido en el instrumento y en los convenios subsiguientes. La influencia de estas normas es muy sensible en países como Japón, la República de Corea, Marruecos o Túnez. El Convenio 102 ha desempeñado un papel determinante en el establecimiento de verdaderos sistemas de seguridad social en países

[8] Artículo 2.

de renta baja: más de 30 Estados africanos han establecido regímenes de pensiones que se inspiran en él. Aunque sus dispositivos de protección sólo cubren una pequeña parte de la población, el Convenio constituye una referencia utilizada en los documentos que fijan los objetivos a largo plazo[9].

El artículo 67 del Convenio exige que el total de las prestaciones sea suficiente para garantizar a la familia del beneficiario unas sanas y decentes condiciones de vida. Los artículos 65(10) y 66(8) añaden que los importes de los pagos periódicos en curso asignados para la vejez, para los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales (con excepción de los que cubren la incapacidad para trabajar), para la invalidez y el fallecimiento del sostén de la familia; deben ser revisados a raíz de variaciones sensibles del nivel general de las ganancias resultantes de variaciones significativas del coste de la vida.

B. Una obligación de solidaridad

Los sistemas de seguridad social constituyen una de las expresiones más sofisticadas de la fraternidad institucional. Mencioné que durante la Revolución Industrial se formaron sociedades de autoayuda, en las que los trabajadores pagaban contribuciones a cambio de asistencia mutua. En algunas partes del mundo, por ejemplo en África, todavía existen formas espontáneas y comunitarias de solidaridad. Se basan en lazos familiares, la adhesión a una religión o a un grupo étnico, o en prácticas ancestrales relativas a la explotación de tierras en común o a la resolución de crisis. Otras formas, con estructuras más complejas, se encuentran también. Se basan en criterios personales o territoriales, como las tontines africanas, o profesionales como las cooperativas y las asociaciones de socorro mutuo. Abarcan ámbitos que van desde la atención sanitaria hasta las micro finanzas (OIT, 2005). Ofrecen un interesante campo de indagación a los investigadores, en la medida en que podrían servir de alternativa, al menos provisional, a la protección social moderna cuando ésta queda fuera de su alcance.

Las normas internacionales tienden aquí a consolidar la cohesión social. Lo hacen poniendo de relieve el sentimiento de una responsabilidad social común entre los activos y los no activos, entre los ricos y los pobres, entre los jóvenes y los mayores. La pensión de vejez es un buen ejemplo de ello. Los sistemas de pensiones tienen sus raíces en la solidaridad intergeneracional

[9] Como el Código de Seguridad Social de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), o algunos documentos de orientación nacionales, por ejemplo en la República Unida de Tanzania y Zambia. Véase CIT: *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, pp. 40-41.

basada en valores profundamente arraigados en las culturas nacionales, y se han considerado como un complemento de acuerdos más individuales. Los convenios y recomendaciones de la OIT basan los sistemas de seguridad social en los principios de puesta en común de los riesgos y financiación colectiva mediante impuestos o contribuciones de los miembros de la comunidad. Estos últimos deben ofrecer un nivel de protección suficiente para garantizar al beneficiario y a su familia un estado de salud y unas condiciones de vida decentes. Por otra parte, reducen los peligros de los levantamientos populares vinculados a las privaciones y permiten un desarrollo más armonioso de las instituciones democráticas y de la aplicación efectiva del derecho estatal.

El principio de solidaridad no puede materializarse realmente en el seno de una amplia comunidad sin una afiliación obligatoria. Un régimen de protección con una cobertura amplia, prestaciones adecuadas y financiación a largo plazo requiere un consenso político suficiente. Se encuentra particularmente en Europa o en Japón. Los cambios demográficos en curso exigen ajustes y las reformas necesarias requieren la búsqueda de un nuevo equilibrio político, difícil de encontrar. Además, se trata también de velar porque cada uno respete realmente las cargas sociales que le incumben.

C. Universalidad y flexibilidad

Los convenios de la OIT proveen una serie de opciones de ratificación para los países cuyo desarrollo económico no les permite un acabado cumplimiento de los instrumentos considerados: tales países no necesitan esperar hasta que la cobertura general haya sido extendida a todas las ramas de actividad y todas las categorías de personas, y pueden ofrecer limitados niveles de beneficio[10].

Varios convenios tienen partes diferentes, y sólo algunas de ellas deben ser aceptadas al momento de la ratificación. Como ya lo hemos mencionado, tal es el caso del Convenio Nº 102: el Estado que ratifica debe aceptar al menos tres de las nueve partes (correspondientes a las nueve ramas de la seguridad social), incluyendo al menos una de las siguientes cinco: desempleo, vejez, accidente de trabajo, invalidez, sobrevivientes. Puede subsiguientemente notificar a la OIT que acepta una o varias otras partes. Asimismo, el Convenio Nº 118, 1962, sobre igualdad de trato (seguridad social), permite a los Miembros aceptar las obligaciones que fija respecto de sólo una de las nueve ramas de seguridad social. El Convenio Nº 128,

[10] Los párrafos que siguen están basados en M. Humblet and R. Silva, 2002, pp. 7–15.

1967, sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, permite a los Estados aplicar sólo una de esas tres ramas; el Convenio Nº 168, 1988, sobre promoción del empleo y protección contra el desempleo admite excluir las previsiones sobre nuevos solicitantes de empleo de las obligaciones aceptadas en la ratificación.

El Convenio Nº 102 y los convenios adoptados más tarde soportan otras excepciones en términos de beneficiarios: El Convenio Nº 102 no se aplica a la gente de mar ni a los pescadores[11] y el Estado no tiene que excluirlos por sí mismo. El Convenio Nº 128, que ya hemos mencionado, y los Convenios Nºs. 121, 1964, sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, y el Nº 130, 1969, sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad consienten la exclusión de la gente de mar, incluyendo los pescadores; sí esas categorías están protegidas por regímenes especiales con prestaciones al menos equivalentes.

Los Convenios Nºs. 121, 128 y 130, autorizan la exclusión de los servidores públicos bajo las mismas condiciones. El Convenio Nº 168 establece que los empleados públicos cuyo empleo esté garantizado por las leyes nacionales o reglamentaciones hasta la edad normal de retiro, pueden ser excluidos de la protección.

Los Convenios Nºs. 121, 128 y 130 también autorizan la separación de miembros de la familia del empleador que vivan bajo el mismo techo, si trabajan para él y de los trabajadores ocasionales[12]. El Convenio Nº 121 dispone por su parte, una excepción respecto de los trabajadores a domicilio, y los Convenios 128 y 130 en relación a los asalariados en el sector de la agricultura. Los tres convenios autorizan la exclusión de otras categorías de trabajadores cuyo número no debería exceder el 10 por ciento de todos los asalariados, y el Convenio Nº 183 del 2000 relativo a la protección de la maternidad, autoriza la de «categorías limitadas de trabajadores» cuando su aplicación «plantee problemas especiales de particular importancia»[13].

De manera más general, los países cuyas economías e instalaciones médicas se encuentran insuficientemente desarrolladas pueden cubrir un número más limitado de personas protegidas si hacen una declaración en ese sentido en la ratificación. En tales casos, el Convenio Nº 102 permite a los

---

[11] Con relación a la gente de mar, ver el convenio sobre las pensiones de la gente de mar, 1946 (Nº 71) y el convenio sobre seguridad social (gente de mar) (revisado), 1987 (Nº 165).

[12] La fórmula utilizada por el art. 4 del convenio Nº 121 («personas que realicen trabajos ocasionales ajenos a la empresa del empleador» difiere de la del convenio Nº 128 (art. 37) y Nº 130 (art. 5): «las personas cuyo empleo sea de carácter ocasional».

[13] Art. 2, párr. 2.

Estados determinar el número de personas protegidas con la sola referencia a los trabajadores empleados en empresas industriales de ciertas dimensiones; también autoriza al Estado Miembro a proporcionar prestaciones de un nivel inferior o por un tiempo limitado. Se trata de derogaciones temporarias y el país que se beneficia con ellas debe indicar regularmente si las razones para hacerlo se mantienen válidas o si deja de beneficiarse. Otras derogaciones temporarias similares se encuentran en los Convenios Nºs. 121, 128, 130 y 168.

D. La financiación: un sistema contributivo o no

Los sistemas de seguridad social deben financiarse de manera que garanticen su solidez a largo plazo. Nadie puede subsistir sin fuentes de ingresos estables. En todas partes, los gastos en salud y pensiones son los más elevados. La elección principal se refiere a la medida en que las instituciones públicas afectadas deben adoptar la forma de un seguro social contributivo o constituirse en una entidad no contributiva, accesible a todos los residentes (o a todos los residentes que cumplan ciertos criterios, como ser activos). El éxito de las distintas opciones depende de numerosos factores, como la estructura del mercado de trabajo, la proporción del trabajo asalariado en el empleo total, la importancia de la economía informal. Sin embargo, el nivel de inversión también depende de la voluntad política y el consenso social. En la mayoría de los casos, éstos se derivan de factores culturales propios de cada Estado (OIT, 2016).

El Convenio Nº 102, –al igual que los convenios posteriores–, permite el uso de diversos métodos para el establecimiento de la protección. De este modo, puede garantizarse mediante sistemas de seguridad social, asistencia social o un servicio público universal. Cada Estado tiene la posibilidad de aplicar los convenios combinando prestaciones contributivas y no contributivas, regímenes generales y profesionales, seguros obligatorios y facultativos mediante diferentes métodos de administración de las prestaciones, participación de los sectores público y privado, para obtener la protección global que mejor responda a sus necesidades. El Convenio establece únicamente un conjunto de objetivos, basados en principios aceptados por todos, que determinan un mínimo para el conjunto de los Estados Miembros.

El Convenio Nº 102[14] establece un marco general para la financiación de las prestaciones: el coste de las mismas y los gastos de administración

[14] Artículo 72.

deben financiarse colectivamente mediante cotizaciones, impuestos o ambos conjuntamente. También aporta algunas precisiones sobre la distribución de las cargas: las modalidades elegidas no darán lugar a que las personas de escasos recursos soporten una carga demasiado pesada; en los regímenes contributivos, el total de las cotizaciones a pagar por los asalariados protegidos no superará el 50 por ciento del total de los recursos destinados a la protección. Además, los Estados Miembros siguen siendo libres de optar por el sistema que prefieran. El Convenio sólo exige tener en cuenta la situación económica del país y de los beneficiarios. Los Convenios 121, 128 y 130 no aportan otras indicaciones. El Convenio Nº 168 especifica que el régimen seleccionado puede ser contributivo o no, o una combinación de ambos[15].

E. Organización y administración: ¿gestión pública o privada?

La OIT redactó el Convenio Nº 102 y la mayoría de los convenios subsiguientes de un modo que reconoce a los Estados un gran margen de maniobra para organizar los regímenes que aseguran el otorgamiento de las prestaciones. El artículo 72 del Convenio Nº 102, por ejemplo, prevé que el sistema puede ser regulado por las autoridades públicas, por un departamento del gobierno o por cualquier organismo bajo las condiciones prescriptas. Esos instrumentos sin embargo sientan reglas básicas que deben ser respetadas sin importar cuál sea el régimen utilizado (López Morales, *et. al,* 2001, pp. 472-473). La Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones recordó esto en su consideración sobre la compatibilidad de un régimen privado de pensión y el Convenio Nº 102. Consideró que la coexistencia en un sistema de seguridad social de los regímenes público y privado no era incompatible con el Convenio, el que permite que el nivel mínimo de seguridad social sea logrado a través de varios medios (OIT, 1998). La flexibilidad debe, sin embargo, ser acompañada de reglas claras sobre organización y administración. Los principios de buena gestión conciernen en particular a la responsabilidad última del Estado, a la participación de los asegurados y a la financiación de las prestaciones (Humblet y Silva, 2002).

Tanto el Convenio Nº 102 como los instrumentos que le siguieron establecen que el Estado carga con la responsabilidad general por la correcta administración de los sistemas de seguridad social[16]. Esa responsabilidad

[15] Artículo 12.

[16] Art. 72 del convenio Nº 102, 24–25 del convenio Nº 121, 35 del convenio Nº 128, 30 del convenio Nº 130 y 28 del convenio Nº 168. No es el caso del convenio sobre protección de la maternidad, 2000 (Nº 183).

se extiende a los servicios de las prestaciones. El Convenio Nº 102 agrega que el Estado debe asegurar, donde sea apropiado, que se realicen los estudios actuariales y los cálculos necesarios concernientes al equilibrio financiero y, en cualquier caso, previo a cualquier cambio en las prestaciones, la tasa de las contribuciones al seguro o los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión[17]. La Comisión de Expertos para la aplicación de los Convenios y Recomendaciones ha establecido, respecto de las prestaciones por vejez, que el poder de supervisión o control reconocido al Estado no debería incitarlo a disponer de los fondos constituidos para pagar tales beneficios a fin de sanear algún déficit presupuestario (OIT, 1989, p. 210).

Asimismo, el Convenio Nº 168 estipula que en los casos en los que las subvenciones sean otorgadas por el Estado o el sistema de seguridad social a fin de salvaguardar el empleo, deben tomarse medidas para asegurar que tales subvenciones sean destinadas exclusivamente al fin previsto y a prevenir fraude o abuso por parte de los beneficiarios[18].

Allí donde la administración no es confiada a una institución regulada por las autoridades públicas o un departamento gubernamental responsable ante la legislatura, los representantes de los beneficiarios deben participar en la dirección o estar asociados a ella con carácter consultivo. Las leyes y reglamentaciones nacionales pueden asimismo decidir sobre la participación de los representantes de los empleadores y de las autoridades públicas[19].

Cabe mencionar el caso particular del Convenio Nº 183 relativo a la protección de la maternidad. Como las normas anteriores, el artículo 6 establece que las prestaciones debidas con motivo de la maternidad o la licencia por enfermedad deben ser provistas a través de un seguro social obligatorio o fondos públicos, o de una manera determinada por la ley y práctica nacionales; sin embargo, el empleador no es responsable individualmente por el costo directo de tales prestaciones debidas a una mujer empleada por él. El objetivo es proteger la situación de las mujeres trabajadoras en el mercado laboral, asegurar que la protección de la maternidad nada agregue a la carga del empleador y no lo haga preferir contratar trabajadores varones. Hay tres excepciones: si el empleador expresamente dispone asumir esos costos; si la ley o la práctica nacionales de un Estado Miembro

---

[17] Art. 72.

[18] Art.30.

[19] Arts. 72 del convenio Nº 102, 24 del convenio Nº 121, 36 del convenio Nº 128, 29 del convenio Nº 168. El art. 31 del convenio Nº 130 requiere la participación de los empleadores «en los casos apropiados».

así lo han previsto de modo previo a la adopción del Convenio; y si el gobierno y las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores así lo pactan.

F. Suspensión, denegación, retiro de la prestación, derecho de apelación

El Convenio Nº 102 y los convenios subsiguientes[20], reconocen tres instancias en las que las prestaciones pueden ser suspendidas: (a) si el beneficiario se encuentra ausente del país en el que los derechos fueron adquiridos; (b) si es mantenido con costo a cargo de fondos públicos o a costa de una institución o de un servicio de seguridad social, o si recibe alguna otra prestación en dinero de la seguridad social; (c) si la conducta personal del beneficiario genera duda: por ejemplo si hace una reclamación fraudulenta, si la contingencia fue provocada por un crimen o delito cometido por el interesado; si fue negligente y no acudió a los servicios apropiados (asistencia médica, colocación, servicios de empleo).

Los Convenios Nºs. 102, 121 y 128 luego prevén la suspensión de las prestaciones a los sobrevivientes en la medida que el cónyuge sobreviviente viva con otra persona como esposo. Los Convenios 121, 128 y 130, sin embargo, estipulan que parte de la prestación en dinero también debe ser pagada a las personas a cargo de la persona interesada.

Bajo los términos del Convenio Nº 168 sobre promoción del empleo y protección contra el desempleo, las prestaciones pueden ser *denegadas, retiradas o suspendidas* no sólo en los tres casos arriba mencionados (por ejemplo, si la persona interesada deliberadamente contribuyó a su propio despido o dejó el empleo voluntariamente sin justa causa), pero también durante el conflicto laboral, cuando el interesado haya interrumpido su trabajo para participar en él o cuando se le impida trabajar como consecuencia directa de una suspensión del trabajo debida a dicho conflicto[21].

El principio del *derecho a apelar* está establecido en el Convenio Nº 102 y en los convenios subsiguientes[22]. Los Convenios Nºs. 102, 121 y 130 restringen el derecho a apelar cuando se refiere a la asistencia médica si la administración de la misma es confiada a un departamento gubernamental

[20] Arts. 69 del convenio Nº 102, 22 del convenio Nº 121y 32 del convenio Nº 128; Arts. 28 del convenio Nº 130 y 20 del convenio Nº 168.

[21] Artículo 20(d).

[22] Artículos 70 del convenio Nº 102, 23 del convenio Nº 121, 34 del convenio Nº 128, 29 del convenio Nº 130 y 27 del convenio Nº 168.

responsable ante la legislatura; en ese caso, el derecho a apelar puede ser reemplazado por un derecho a hacer examinar cualquier reclamación relativa a la denegación de asistencia médica o a la calidad de la asistencia recibida por la autoridad adecuada. El trabajo preparatorio para los Convenios Nºs. 121 y 128 contiene indicaciones adicionales acerca de la naturaleza de la apelación: no es suficiente con permitir a la persona interesada solicitar a la autoridad administrativa que tomó la decisión que reconsidere la cuestión; una autoridad independiente debe tomar una decisión[23]. De acuerdo con el Convenio Nº 168, los reclamantes deben ser informados por escrito de los procedimientos disponibles, que deben ser simples y rápidos. Ambos convenios, el 168 y el 128, estipulan que el reclamante debe poder ser representado o asistido por personas calificadas de su elección o por un delegado de una organización representativa de trabajadores.

B. El presente y el futuro

I. Seguridad social y Covid-19

Durante la recién pandemia, la necesidad de actuar rápidamente para proteger los medios de vida en circunstancias en las que las restricciones de salud pública provocaron el cierre de empresas o un grave impacto económico para muchos trabajadores autónomos, llevó también a los gobiernos de al menos tres cuartas partes de los países de la UE a aplicar medidas de apoyo a la renta para este grupo. Si bien antes eran impensables en cuanto a su escala y contenido, el nivel de apoyo a los ingresos que se ofrecía a los trabajadores autónomos, sin embargo, era muy inferior a la asistencia financiera que se prestaba a los asalariados. Al igual que los trabajadores subordinados con relaciones de corta duración y en situación de desempleo temporal, las condiciones de elegibilidad condujeron a la limitación de la ayuda a determinados grupos de trabajadores autónomos. Uno de los criterios más importantes era el requisito de demostrar cierto nivel de pérdida de ingresos. Esto dejó a muchos fuera del paraguas de tales protecciones[24].

Además, varias legislaciones europeas en particular poseen una reglamentación sobre el mantenimiento de un ingreso mínimo en caso de incapacidad para trabajar o para obtener trabajo, e incluso extienden estas disposiciones a todos los trabajadores, ya sean empleados, autónomos,

---

[23] CIT (48tª sesión, 1964), Informe V (2) (Ginebra), OIT, 1964, p. 60; *ibíd.*, (50ª sesión, 1966), *Informe V (I)* (Ginebra), OIT, 1966, p. 68. Comparar con el art. 70(3) del Convenio Nº 102 y art. 23(3) del Convenio Nº 121.

[24] https://www.eurofound.europa.eu/publications/blog/two-worlds-of-income-support-during-covid-19 26 de febrero de 2021.

urbanos o rurales, así como a sus dependientes. Se basan en el seguro social como principal mecanismo de protección.

Muy pocos países en desarrollo tienen la capacidad financiera para crear una prestación de desempleo. Muchos han adoptado medidas provisionales. Éstas pueden a veces no sólo afectar a largo plazo al presupuesto del Estado, sino también perjudicar gravemente a la seguridad financiera de las personas al final de su vida. Así ocurre con las disposiciones peruanas de emergencia que autorizan al trabajador cuyo contrato de trabajo se encuentre suspendido a retirar en ciertas condiciones hasta 2.000 soles (452 euros, aproximadamente) de su fondo privado de pensión. Francisco Villanueva explica que la ausencia de un sistema de seguro de empleo deja pocas alternativas[25].

El rumbo fijado en Marruecos es claro, adjunta Khalid Boukaich: desplegar progresivamente la generalización de la cobertura social y reducir de una manera determinada la economía informal. Cabe insistir también sobre la utilidad de las medidas específicas de lucha contra el pauperismo, aplicadas por ejemplo en Brasil, como lo mencioné.

Según Risa Lieberwitz, dado el débil sistema de bienestar social y la falta de atención nacional de la salud en los Estados Unidos, los sistemas existentes de asistencia gubernamental son en la actualidad inadecuados para proporcionar el apoyo financiero y social a los millones de personas necesitadas. Con el cambio a la administración Biden en 2021, el paquete de estímulo recientemente promulgado proporciona una asistencia financiera muy necesaria a las personas. Además, hay razones para anticipar mejoras en la aplicación de las regulaciones de seguridad en el lugar de trabajo y los derechos laborales para sindicalizarse.

¿Puede considerarse la pandemia como una enfermedad profesional? Existen tres medios a través de los cuales los Estados determinan cuáles son profesionales: (a) prescribiendo una lista, limitativa o no, de enfermedades reconocidas como tales; (b) incluyendo en su legislación una definición general de enfermedad profesional lo suficientemente amplia para comprender casi todas ellas; y (c) prescribiendo una lista de enfermedades suplementada por una definición general.

Cualquiera que sea la fórmula elegida, el sistema debería cubrir claramente el Covid-19 contraído en el trabajo cuando se haya establecido un vínculo directo entre la exposición al virus que resulte de las actividades laborales y la enfermedad. En Bélgica, el coronavirus ha sido reconocido

[25] Las informaciones que siguen sobre diferentes países se encuentran en la edición especial de *Noticias CIELO* Nº 3/2021.

como enfermedad profesional para los trabajadores de sectores cruciales y de los servicios esenciales, siempre que la enfermedad se haya producido en el período comprendido entre el 20 de marzo de 2020 y el 31 de mayo de 2020. El reconocimiento del carácter profesional de esta enfermedad de Covid-19 sigue siendo posible en otros sectores o después de este período, pero con condiciones de prueba más difíciles de cumplir.

Las prestaciones por licencia de enfermedad se pusieron en Dinamarca, a disposición de los empleados, en los sectores social, de la salud y de las personas de edad; si existe un riesgo de complicaciones graves en caso de infección con Covid-19, no pueden estar físicamente en el lugar de trabajo por esta razón ni trabajar desde casa. Lo mismo se aplica a los empleados, que viven en el mismo hogar y tienen una relación familiar con las personas que tienen un mayor riesgo de complicaciones.

Las legislaciones canadiense y sudafricana han previsto con carácter temporal prestaciones excepcionales en caso de imposibilidad de trabajar durante la cuarentena, incluso cuando una persona tiene que ocuparse de un niño puesto en cuarentena.

En junio de 2022 la Conferencia Internacional del Trabajo enmendó la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo para incluir las palabras «y e) un entorno de trabajo seguro y saludable» e introdujo las consiguientes enmiendas en el anexo del documento. Los vínculos entre esta enmienda y las prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional en particular son evidentes.

La pandemia ha popularizado el trabajo a distancia. Cuando se hace transnacional, provoca otras interrogantes. Puesto que cada país posee un derecho internacional privado y normas equivalentes para la seguridad social, es necesaria una colaboración en la solución de los conflictos mediante la aplicación del derecho europeo a los Estados interesados o mediante la celebración de tratados internacionales. El artículo 5 del Convenio 157 de la OIT sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social constituye un instrumento pionero a este respecto. Contiene normas sobre el tema. En principio, remite a la ley del lugar de trabajo habitual.

II. A modo de reflexión final. Seguridad Social para todos

Los regímenes de seguridad social contienen distintas fórmulas para establecer un amplio campo de aplicación, incluso unas que se basan en la residencia o la actividad, y que cubren no solamente a los asalariados, sino en particular a los trabajadores autónomos. Incluso en los otros sistemas, algunas prestaciones o beneficios como la atención a la salud o las pensiones

se extienden normalmente mucho más allá de las personas vinculadas por una relación de empleo.

Más allá de la concesión de un mínimo de prestaciones, los regímenes de seguridad social tienen normalmente por objeto sustituir un determinado porcentaje de los ingresos anteriores y mantener un nivel de vida mínimo aceptable en comparación con su vida anterior, en caso de pérdida de ingresos por contingencias específicas, incluido el desempleo. No permiten sin embargo alcanzar totalmente este objetivo y garantizar en todos los casos un conjunto mínimo de prestaciones, porque no definen los beneficios prioritarios ni requieren una cobertura universal.

Los convenios sobre seguridad social adoptados por la OIT desde el final de la segunda guerra mundial, se dirigen, según fórmulas que varían a categorías de asalariados, o más ampliamente a personas activas o residentes. Sin embargo, las personas en situación inestable pueden pasar, según la expresión consagrada, entre las mallas de los sistemas de seguridad social, figuran a veces entre los excluidos de sus beneficios; es el caso de los trabajadores eventuales, pero también para los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, de los que se encuentran en el domicilio (Convenio Nº 121). En consecuencia, en las recomendaciones complementarias se pide con frecuencia que se levanten esas restricciones, de ser necesario de manera gradual. Además, el Convenio Nº 102 de la OIT relativo a la seguridad social (norma mínima) y los convenios más recientes permiten imponer condiciones para la concesión de las prestaciones, en particular la obligación de efectuar un período mínimo de empleo (o un número mínimo de horas de trabajo) o de cotizaciones (o de haber pagado una cantidad mínima de éstas), lo que estas personas no cumplen fácilmente. Sin embargo, las recomendaciones complementarias a menudo exigen su supresión.

Otro problema es que las prestaciones dependen con frecuencia del salario anterior de los interesados y, en el caso de los precarios, la cuantía suele ser modesta. No obstante, este método de cálculo no es el único. El Convenio Nº 102 y los instrumentos subsiguientes permiten –y utilizan ellos mismos para sus «normas», medios destinados a fijar el nivel mínimo de las asignaciones–, ciertas técnicas que no están directamente vinculadas a una remuneración percibida.

En términos generales, nos enfrentamos a un problema esencial: la adaptabilidad de la seguridad social –que es una garantía de ingresos– a nuevas categorías (al menos por su importancia), de personas poco afortunadas y que los regímenes de asistencia social no llegan, por diversas razones, a

tener en cuenta adecuadamente. Extender la cobertura de la seguridad social en los países menos ricos, esto es, allí donde las necesidades son mayores, ha sido siempre un tema de gran preocupación. Por supuesto, estos últimos estuvieron en el corazón de la controversia sobre la rigidez del mercado de trabajo y la necesidad de aligerar el sistema frente a la competencia respecto de los países socialmente menos progresistas. Hoy, sin embargo, parece haber consenso entre los expertos acerca de la necesidad de integrar la protección social en las estrategias anti-pobreza y de desarrollo económico. Consideran posible el establecimiento a mediano plazo de un «paquete básico de seguridad social», incluso en países de bajo ingreso. (OIT, 2002, Naciones Unidas, 2007, ISSA, 2008, Kalula y Levy, 2008). Las discusiones resaltaron los problemas derivados del envejecimiento de la población (en términos de costos de atención a la salud y regímenes de pensión) y de la pandemia de HIV/SIDA (también en términos de financiamiento del sistema). (OIT, 2008, Fourie, 2009).

Los primeros instrumentos de la OIT que reflejaron esta otra perspectiva, fueron las dos recomendaciones ya mencionadas. La Recomendación Nº 67 dispone que los «regímenes de seguridad de los medios de vida» deberían aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria, restableciendo, en un nivel razonable, los ingresos perdidos a causa de la incapacidad para trabajar (comprendida la vejez) o para obtener trabajo remunerado o con motivo de la muerte del sostén de familia.

Considera que la seguridad de los medios de vida debería organizarse, siempre que fuera posible, con base en un seguro social obligatorio, según el cual, las personas aseguradas que hayan cumplido las condiciones exigidas tendrán derecho en los casos previstos por la ley, en virtud de las cotizaciones que hayan pagado a una institución de seguro social.

La asistencia social debería cubrir las necesidades no cubiertas por el seguro social obligatorio; ciertas categorías de personas (viudas, niños, inválidos y ancianos necesitados), deberían tener derecho a asignaciones razonables; y, la asistencia social apropiada a las necesidades del caso, debería ser proporcionada a otras que la necesiten. La Recomendación enumera varias contingencias que deberían ser cubiertas por el seguro social obligatorio. El seguro social debería proporcionar protección a los empleados y a los cuentapropistas, junto con los dependientes; su administración debería estar unificada o coordinada en un sistema de servicios de seguridad social; los contribuyentes deberían, a través de sus organizaciones, ser representados en los órganos «que determinen o aconsejen la política administrativa y presenten proyectos legislativos o redacten reglamentos». Un anexo contiene sugerencias para la aplicación de esos principios normativos.

La segunda Recomendación, Nº 69, concierne a la asistencia médica. Sugiere que debería abarcar a todos los miembros de la comunidad. Debería ser proporcionada a través de un servicio de seguro social de asistencia médica completado con la asistencia social o a través de un servicio público de asistencia médica.

Ambos instrumentos sirvieron de base para el establecimiento de normas de allí en adelante hasta la adopción, en 1952, del Convenio Nº 102 que estableció las normas mínimas de seguridad social. Sus previsiones son todavía muy similares a las políticas anti-pobreza adoptadas por países como Brasil o India. Así, el Parlamento indio ha adoptado la Ley de Garantía del Empleo Rural Nacional, Nº 42 de 2005. (The Gazette of India*,* 2005). Apunta a pagar 100 días de empleo por año a cualquier familia adulta rural cuyo(s) miembro(s) acepten hacer algún trabajo manual no calificado y se aplica en casi 200 distritos de todos los Estados del país. En India también la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (*Self Employed Women Association –SEWA–),* ha establecido un fondo de pensión sufragado con cuotas de sus miembros que son mujeres trabajadoras rurales informales. Otras prácticas eficaces existen en Brasil (Rocha, 2003), de nuevo India, Irán y Tanzania (Akson, 2008, pp. 65-81). El gobierno brasileño ha lanzado en 2003 «Bolsa Familia» que otorga soporte financiero a familias pobres que observen ciertos requerimientos de desarrollo, incluyendo escolaridad, vacunación, control de alimentación y exámenes pre y pos natales. La iniciativa cubre alrededor de 11,3 millones de familias, esto es, 46 millones de personas. Podría ser mejorado porque muchos de los beneficiarios no son realmente pobres. Ha permitido, no obstante, reducir significativamente el número de ciudadanos que viven más allá de la línea de indigencia (OIT, 2009).

Las micro-finanzas constituyen otro modo de apoyar a los pobres y mantener la viabilidad del sistema. La OIT y otras instituciones internacionales han subrayado las potencialidades del mecanismo (Balkenhol, 2007, OIT, 2002; OIT, *2*007); han señalado como éxito el caso del *Grameen Bank* en Bangladesh[26].

Las experiencias positivas proveen un sistema dual. Incluyen garantías en caso de contingencias específicas, tales como enfermedad, accidente, ancianidad y muerte. También contienen medidas anti-pobreza, tales como alimento y alojamiento gratis o subsidiados, asistencia médica, campañas de prevención y programas públicos de empleo.

---

[26] *Ver www.grameen-info.org/*

La cuestión ha sido formalmente planteada en la OIT[27]. La Organización ha reafirmado la importancia de las Recomendaciones Nº 67 y Nº 69 para el desarrollo de un sistema moderno de seguridad social; ellas establecen el principio de cobertura integral de toda la población a través de un régimen que asocie medidas de seguro social, asistencia social y servicios públicos. Ofrecen un marco legal e institucional más amplio que el propuesto por el Convenio Nº 102. Un nuevo mecanismo se elaboró para proporcionar una guía a los países, como un primer paso, de un paquete prioritario consistente en el acceso a atención médica básica y esencial, un ingreso de seguridad para los niños (facilitando acceso a nutrición, educación y atención), alguna ayuda social a los pobres y desempleados, un ingreso de seguridad a través de pensiones básicas para los ancianos e inválidos.

En 2012, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó una nueva Recomendación Nº 202 relativa a los niveles mínimos nacionales de protección social. Promueve políticas nacionales encaminadas a la aplicación de esas acciones. Con el fin de dar la flexibilidad necesaria en la elección de los métodos y las políticas para lograr los resultados previstos en materia de protección social, los planes que proporcionan esas prestaciones pueden incluir planes universales, de seguro social y de asistencia social, regímenes de impuesto negativo sobre la renta, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo.

Las dificultades no deberían ser subestimadas. Los problemas de los sistemas de seguridad social en los países en desarrollo son bien conocidos. Se relacionan con la extensión de la economía informal, con el ingreso limitado del Estado y, quizás más, con la debilidad de la gestión provocada por varios factores. Algunos se vinculan con la confusión entre el Estado y los presupuestos de la Seguridad Social, con la corrupción y, bastante a menudo, con la burocracia y el despilfarro. Otros se conectan con los obstáculos que tropieza el Estado para recaudar impuestos e invertirlos de modo seguro y redituable o para ajustar las prestaciones a los niveles de inflación, de obtener las mismas economías de escala que los países industrializados y de utilizar un sistema eficaz de procesamiento de datos. También se hace referencia al clientelismo y a la ausencia de una «cultura del trabajo», como una consecuencia de la mala aplicación de las políticas sociales.

Otra línea de modernización del derecho social sería introducir en la legislación sustantiva nuevas formas de seguridad compatibles con la

[27] *Ver* OIT, documentos GB.303/ESP/3, noviembre 2008, Ginebra, p. 43 y 14 y GB 304/LILS/5, Ginebra, marzo 2009, p. 9.

situación menos estable del empleo. Cuando los trabajadores autónomos y las formas precarias de empleo asalariado están creciendo, la protección del trabajo no puede continuar basada, de la misma manera, en la relación de trabajo permanente. El establecimiento de instituciones de asistencia médica y regímenes básicos de pensión deben por lo tanto ser decididos para todos, independientemente del tipo de empleo. Esto debería constituir una absoluta prioridad en los países en desarrollo. En los industrializados, instituciones que sirvan como puntos de anclaje en un contexto de creciente movilidad incluso transnacional deben ser creadas o revigorizadas. Los ejemplos que siguen demuestran que esta idea no es en absoluto especulativa o irrealizable.

En los Estados Unidos, los seguros sociales se conciertan principalmente en el ámbito de la empresa y en principio dejan de disfrutarse cuando se deja el puesto de trabajo, lo que plantea la cuestión de la transferencia de los derechos adquiridos. Los sindicatos norteamericanos han abogado porque se ofrezca a los trabajadores que han pasado a ser móviles el vínculo permanente que les niegan las empresas y les proporcionen un seguro de salud, un subsidio de desempleo y una formación continua. (Le Monde, 2000). Cabe recordar a este respecto que, en varios países de Europa septentrional (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Islandia y Suecia), los sindicatos siguen administrando, solos o no, la concesión de los subsidios de desempleo. Ello se debe a razones históricas y al hecho de que fueron los primeros en ayudar a las personas sin empleo, antes de que los poderes públicos asumieran esta responsabilidad.

La historia de la seguridad social nos dice que en muchos países occidentales se desarrollaron desde hace tiempo instituciones creadas por iniciativa privada –de las que posteriormente se hicieron cargo sólo en parte los organismos públicos– para hacer frente a las nuevas y apremiantes necesidades generadas por la revolución industrial y sus consecuencias sociales. De igual forma, en la actualidad cabe afirmar que, en numerosos casos, estas agrupaciones privadas llenan un vacío que ha surgido en el ámbito social y responden a una necesidad colectiva insatisfecha. Transferir parte de la protección social de la empresa a la sociedad, recurrir al impuesto en vez de a cargas empresariales es probablemente inevitable cuando leyes muy estrictas inducen a las empresas a utilizar medidas indirectas para obtener o conservar la misma libertad. Sería mucho más grave reducir sensiblemente los beneficios de la seguridad social, incluso del desempleo. Más allá de sus efectos en la lucha contra la pobreza, debilitaría el consumo de productos y servicios, provocando un círculo vicioso que afectaría a las empresas que los producen, incluso a sus puestos de trabajo y, finalmente, la riqueza del país entero.

La recomendación Nº 202 adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2012 sobre los pisos de protección social subraya «que la seguridad social es una inversión en las personas que potencia su capacidad para adaptarse a los cambios de la economía y del mercado de trabajo y que los sistemas de seguridad social actúan como estabilizadores sociales y económicos automáticos, ayudan a estimular la demanda agregada en tiempos de crisis y en las etapas posteriores y ayudan a facilitar la transición hacia una economía más sostenible». No se podría decir mejor, porque un progreso económico duradero implica un mínimo de justicia social.

Bibliografía

Akson, T. (2008). Extension de la couverture du système de sécurité sociale en Tanzanie: les leçons de l'Inde et de l'Iran, *Bull. droit comparé travail sécurité sociale*, 65-81.

Balkenhol, B. (2007). *Microfinance and public policy: Outreach, performance and efficiency*, Ginebra: OIT.

Barjot. A. (1993). *La sécurité sociale. Son histoire à travers les textes*, (coord.). Association pour l'étude de l'Histoire de la sécurité sociale, París, Vol. V. http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_belgique

Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*, presented to Parliament by command of His Majesty. (H. M. Stationery Off. UK, 1969).

Castel, R. (2005). *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*, París: Fayard.

Conferencia Internacional del Trabajo. CIT (2011). *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa,* Informe VI, 100ª Sesión, OIT, Ginebra. www.securite-sociale.fr › Histoire.

_____(2011). *La seguridad social y la primacía del Derecho*, Informe III (Parte 1B) 100ª Sesión, 2011, OIT, Ginebra, 21 y 24.

_____(1998). *Informe de la Comisión de Expertos para la aplicación de los convenios y recomendaciones* (86ª sesión). Informe III (Parte 1A), respecto al Convenio Nº 102. Ginebra, OIT.

_____(1989). *Protección de la Seguridad Social en la vejez* (76ª sesión, 1989). Informe III (Parte 4B) (Ginebra), OIT, 210.

Deakin, S. y Wilkinson, F. (2005). *The Law of Labour Market: Industrialization, Employment and Legal Conditions*, Oxford U. Press.

Fourie, E. (2009). «The Informal Economy, Social Security and Legislative Attempts to Extend Social Security Protection». En: R. Blanpain; W. Bromwich; O. Rymkevich; S. Spattini (eds.): *The Modernization of Labour Law and Industrial Relations in a Comparative Perspective* (*Bulletin of Comparative Labour Relations*, N° 70), Alphen an den Rijn, Kluwer, 271-293.

Greber, P.Y. (2011). *Droit international et européen de la sécurité sociale:* ONU, OIT et Conseil de l'Europe.

Humblet, M., Silva, R. (2002). *Standards for the XXIst Century. Social Security,* Ginebra: OIT, 1 y 2.

Horusitzky, P., Julienne, K. y Lelièvre, M. (2008). «Un panorama des minima sociaux en Europe». *Problèmes économiques*, 21-27.

ISSA (2008). Dynamic Social Security for Africa: An Agenda for Development, Ginebra.https://ww1.issa.int/sites/default/files/external-references/files/Dynamic-Social-Security-for-Africa-An-Agenda-for-Development-2915.pdf

Kahil-Wolff, B. y Greber, P. Y. (2006). *Sécurité sociale: aspects de droit national, international et européen,* Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 291–300 y 305.

Kalula, E. y Levy, E. (2008). «Accès aux soins de santé et aux systèmes de santé en Afrique du Sud», *Bull. droit comparé travail sécurité sociale*, 161-185.

López Morales, G., Silva, R. y Egorov, A. (2001). *Social security en OIT, International Labour Standards. A global approach,* Ginebra: OIT.

Mayoux, *L. (2000). Microfinance and the empowerment of women. A review of the key issues.* Ginebra: OIT.

Naciones Unidas (2007). *World Economic and Social Survey 2007. Development in an Ageing World,* New York.

Noya, A. y Clarence, E. (2007). *Social Economy: Building Inclusive Economies,* París, OCDE.

OIT (2005). *Standards-related activities and decent work: prospects in the field of social security*. Propuestas formuladas por expertos independientes, Ginebra, OIT, Subdivisión de Política y Desarrollo de la Seguridad Social, 5.

_____(2002). *Seguridad Social. Un nuevo consenso*, Ginebra,1-30.

_____(2008). Documento GB.303/ESP/3, Ginebra.

_____(2009). *Bolsa Familia in Brazil: Context, concept and impacts*, Departamento de Seguridad Social, Ginebra.

_____(2002). *Microfinance for employment creation and enterprise development*, Ginebra.

_____(2002). *Microfinance in Industrialized Countries. Helping the Unemployed to Start a Business*, *Ginebra.*

Perrin, G. (1981). Origines du droit international de la Sécurité sociale. *Revue Française des affaires sociales*, enero - marzo de 1981, 161–205.

Rocha, S. (2003). *Pobreza no Brasil. A final, de que se trata?* Río de Janeiro: Editora FGV.

Los trabajadores independientes y la seguridad social

*Fabio Luiz dos Passos**

Sumario

A. Trabajo y empleo. B. Adaptaciones a los nuevos contornos del mundo laboral. C. ¿Y los trabajadores independientes? D. La seguridad social y los trabajadores independientes.

* Master en Ciencias Jurídicas – Univali – Brasil. Master en Derecho de la Sostenibilidad egresado de la Universidad de Alicante – España. Doctorando en Derecho Público – Universidad de Coimbra – Portugal. Director de Relaciones Internacionales del Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP.

A. Trabajo y empleo

El trabajo es una relación social cuyo desarrollo genera diferenciaciones sociales, influyendo en las estructuras de la sociedad, y quizás, «*en la estructura global de la existencia humana*»[1].

El trabajo por cuenta ajena, subordinado, es una constante en la historia y ha servido como elemento unificador e incluso necesario para la perpetuación de comunidades de cierto grado de desarrollo[2].

Habiendo asumido una nueva dimensión abstracta, divisible en unidades de tiempo y producción medibles en intervalos y en efectivo, el trabajo comenzó a ser reconocido como un factor de producción y, más que eso, llegó a ser visto también como una mercancía.

El desarrollo de la sociedad capitalista industrial fue impulsado en gran medida por la racionalización del trabajo a través del modelo de producción fordista-taylorista, que condujo a un alto nivel de división del trabajo, dada la división binaria (que duró durante la era industrial) entre trabajadores subordinados (empleados) y trabajadores independientes.

La conservación, consolidación y proyección en el tiempo del modelo de economía capitalista requería de una base normativa capaz de canalizar los conflictos sociales derivados de la condición laboral que afectaba a los trabajadores[3]. Evitaba así el desarrollo de procesos revolucionarios, por lo

---

[1] Con López Oneto (2014, p. 142), se puede afirmar que el trabajo puede describirse como actividad humana, ya sea manual o intelectual, que transforma útilmente el orden natural de la materia para producir condiciones de satisfacción de necesidad, genéricamente llamadas bienes.

[2] El trabajo subordinado puede ser trabajo forzoso o trabajo libre, cuya distinción puede describirse jurídicamente en los siguientes términos, presentados por López Oneto en «La metamorfosis del trabajo», p. 149: En el trabajo forzado, típicamente la esclavitud (admitimos que no tiene relevancia el trabajo forzado desarrollado como forma de penalización), el dominio del amo sobre el esclavo define la propiedad legal sobre los frutos del trabajo, En el trabajo libre, el estatus legal de atribución de tales frutos es el contrato, ya sea civil o laboral.

[3] Aquí se puede referir: «En efecto, la cuestión social producirá un estado de toma de conciencia respecto a que el caos que importa el desarrollo desbocado de la sociedad capitalista, puede llevar a la desintegración de ella. El mejoramiento de las condiciones mínimas de trabajo producirá un efecto de integración social de los trabajadores, recalibrando al sistema capitalista, el cual, mediante tal estrategia, obtendrá el equilibrio puesto en duda por la cuestión social. La mejora de las condiciones de trabajo también redundará en mejoras en los niveles de consumo de los proletarios, lo cual, a su vez, aumentará la producción de bienes y se entrará en un círculo virtuoso hasta cierto nivel de productividad e ingresos. Por otra parte, el reconocimiento de la dignidad intrínseca que importa el trabajo, conducirá a la sociedad capitalista, vista como sistema social, a la auto comprensión de la viabilidad y sustentabilidad de ella sólo en función del reconocimiento de los derechos fundamentales sociales, cuya inobservancia genera condiciones de profunda inestabilidad social. El paradigma

que la intervención estatal a través de normas jurídicas de contenido laboral pretende conciliar intereses y reivindicaciones tanto de los trabajadores como de los propios empresarios (Caamaño Rojo, 2005).

La antigua concepción civilista de las relaciones laborales fue sustituida por la concepción laboral, que a través del derecho laboral, «inscribe la relación de trabajo en el tiempo, y la convierte en un vínculo de subordinación entre una entidad individual y colectiva, la empresa. Entonces, el empleo aparece como una inscripción social y legal de la participación de los individuos en la producción de riqueza»[4].

A su vez, el derecho del trabajo clásico puede entenderse como el sistema legal de producción fordista. El empleo se presenta como una construcción normativa que ha superado las antiguas formas históricas del trabajo por cuenta ajena y en la que se han erigido las bases para una concepción que lo eleva a la condición de un derecho fundamental en una sociedad organizada (López Oneto, 2014, p. 146).

Monereo, citado por López Oneto, afirma que la regulación jurídica del trabajo, y más específicamente del empleo, se convierte en un pilar central de la estructura de la sociedad, hasta el punto que se convierte en norma de vida, de modo que incluso la educación y el aprendizaje social, la cultura y el sistema de creencias están orientados hacia el cumplimiento de la normatividad psico-social-económica del trabajo, de tal manera que la posición en la vida en la sociedad (incluso el 'ser alguien en el vida') tendrá lugar en la medida que se tenga empleo.

Los lazos de solidaridad y estratificación social también están determinados por el empleo, que se reconoce como el principal medio de inclusión en las sociedades de mercado, y su pérdida se traduce socialmente (y, en cierta medida, incluso hoy), en una especie de pérdida de la propia condición humana.

En este contexto, la regulación de las relaciones sociales derivadas del trabajo, en particular a través del derecho laboral, es:

---

de este modelo […] fue el Estado de Bienestar de Europa entre fines de la segunda guerra mundial y los años setenta. Se trata de 'Los treinta años gloriosos' de que hablara alguna vez Jean Fourastie» (López Oneto, 2014, p. 160).

[4] «A invenção do desemprego nesse contexto resulta também de uma vontade de racionalizar o funcionamento do mercado de trabalho, nos quadros do interesse na convergência das preocupações sociais (o problema da pobreza) e produtivistas (assegurar uma mão-de-obra estável e atuante para a indústria)». (Gautié, 1998 p.75), surge con el mismo propósito, también, la seguridad social.

> *«Una categoría cultural fruto del sistema de producción capitalista industrial; no es, por lo tanto, la respuesta normativa al conflicto sociolaboral o de trabajo en general, en la medida en que todas las sociedades históricas han conocido el trabajo como fuente de conflictos sociales, sino que propiamente es la reacción ante el conflicto entre el capital y el trabajo asalariado en la sociedad capitalista industrial, esto es, el conflicto que se genera en la 'gran industria' del siglo XIX caracterizada por la doble concentración de capitales y de trabajadores»* (Caamaño Rojo, 2005, p. 27).

El derecho del trabajo ocupa una función política, mantener la estructura económica capitalista a través de la regulación de los conflictos (y la mediación de los intereses de) entre empleadores y trabajadores, para evitar procesos revolucionarios. No es una respuesta normativa a los conflictos sociales entre trabajadores y capitalistas (en general), sino a una forma muy específica de relación laboral: el trabajo asalariado subordinado.

Esta descripción identifica un origen idéntico del derecho laboral con el origen de la seguridad social: el interés político de perpetuar una realidad socioeconómica y evitar conflictos sociales de naturaleza revolucionaria.

Mientras la regulación del trabajo subordinado migró de los códigos civiles a la nueva rama de la ciencia jurídica, a través de sus códigos o leyes propias, han surgido leyes que establecen los seguros sociales, con su atención claramente centrada en los trabajadores asalariados empleados, dando lugar al Estado Social. Así, aunque las expresiones utilizadas en los textos constitucionales se remontan tanto a la idea del trabajo subordinado (empleo), como al trabajo por cuenta propia, es importante llamar la atención sobre el hecho de que, según Vital Moreira (2014, p. 78), los derechos de los trabajadores se distinguen de otras categorías de derechos humanos o derechos fundamentales porque son «derechos privados de los trabajadores asalariados, es decir, de las personas insertadas en una relación laboral subordinada, y no los derechos de todos». En palabras de Karl Polanyi (2012, p. 81), «trabajo (mano de obra) es el término técnico utilizado para los seres humanos en la medida en que no son empleadores, sino empleados».

Es en este contexto que la cuestión social y el movimiento obrero llevaron a la constitucionalización de los derechos de los trabajadores y otros derechos sociales en la Constitución mexicana de 1917 y en la alemana (de

Weimar) de 1919. La constitucionalización fue una constante desde principios del siglo XX, y es también en este ámbito que el trabajo es reconocido como una relación social para ser protegido e incluso estimulado por el Estado, estando presente en el texto de muchas constituciones. La teoría económica de John Maynard Keynes apoyaba una política económica estatal que compensara los ciclos económicos a través de la idea del pleno empleo (Preciado Domènech, 2018). El período posterior a la Segunda Guerra Mundial fue testigo del «reinado de las políticas de pleno empleo» (Gautié, 1998, p. 68). Sin embargo, no puede suponerse que el «pleno empleo» considera la ausencia total de desempleo. Keynes conceptualizó tres categorías básicas de desempleo: «desempleo friccional», caracterizado por ser temporal y natural, inherente a cambios en la actividad, retrasos en los recursos, cambios imprevistos, etc.; «desempleo voluntario», entendido como: La negativa o incapacidad de [...] aceptar una remuneración equivalente a su producción marginal [...] como resultado de la obstinación humana, y finalmente desempleo involuntario, que se materializa «cuando, en caso de un ligero aumento en los precios de los activos salariales en relación con los salarios nominales, tanto la oferta agregada de mano de obra dispuesta a trabajar al salario nominal corriente como la demanda agregada del mismo a ese salario son superiores al volumen de empleo existente».

Keynes (2012, pp. 5 y 13) afirma que: «La igualdad entre el salario real y la inutilidad marginal del empleo [...] corresponde, interpretada de manera realista, a la ausencia de desempleo involuntario. Describimos este estado de cosas llamándolo empleo pleno, y tanto el desempleo friccional como el voluntario son compatibles con el empleo pleno así definido».

Es en este marco en que se elaboran gran parte de las constituciones[5], lo que justifica las alusiones a los objetivos de pleno empleo y las constantes referencias a los derechos de los trabajadores. Y a pesar de reformas posteriores que actualizaron las previsiones constitucionales al nuevo contexto económico y político, estas referencias han tendido a no cambiar, perpetuándose hasta nuestros días[6].

[5] La Constitución brasileña, fechada en 1988, la Constitución portuguesa, fechada en 1976, la chilena de 1980, la española de 1978 y la italiana es de 1947.

[6] Lo confirma la Constitución argentina de 1994.

B. Adaptaciones a los nuevos contornos del mundo laboral

Es común en los textos constitucionales aludir a una relación directa entre el trabajo (especialmente en forma de empleo) y la seguridad social y, más prominentemente, en los sistemas de pensiones. Otra característica común es la relación directa entre la seguridad social y las eventualidades protegidas desde el modelo de seguro social bismarckiano.

A principios del siglo 20, llamó la atención el fenómeno del aumento de empleados en relación con el número de obreros, es decir, actividades burocráticas y servicios en relación con las actividades industriales. Como describió Estanque (2012): «nuevos sectores asalariados a los que se unió el esfuerzo del Estado, la modernización técnica y la burocracia de las empresas», describiendo tal transformación del mercado salarial como una forma de aburguesamiento de la clase trabajadora con intenso efecto de atenuación de los conflictos de clase tradicionales, aunque sin afectar el predominio de la relación de empleo.

A principios del siglo XXI, la idea de empleo en su concepción tradicional (como trabajo subordinado, predominantemente realizado en un ambiente controlado, con límites de horario y cuya remuneración no depende exclusivamente del resultado de la producción, etc.), es objeto de tres fenómenos simultáneos: Uno, la sustitución del trabajo no subordinado, reduciendo así el número de empleados; dos, la sustitución de la mano de obra por la tecnología, lo que lleva a la extinción de empleos e incluso actividades; y tres, transformaciones en la forma en que se materializa el trabajo subordinado, es decir, con la aparición de nuevas configuraciones de enlace de trabajo (como el trabajo intermitente).

Bauman (2010, pp.242-243), señala que no sólo el empleo industrial (obreros), «ya ha superado su pico hasta reducirse a una minoría relativamente pequeña de la población», sino que toda la «clase obrera, en la forma idealizada por los intelectuales e institucionalizada por las prácticas organizativas de los sindicatos será obsoleta», y señala una nueva fase, caracterizada como una «emancipación del capital en relación con el trabajo», donde el papel central de las relaciones sociales y la reproducción y perpetuación del modo de vida en la sociedad capitalista, que fue una vez atribuido al empleo (trabajo productivo subordinado) ahora se atribuye al consumo, llamando así la atención sobre la nueva realidad.

Las leyes relacionadas con el trabajo y la seguridad social no siguen el mismo ritmo de estos cambios, y perpetúan predominantemente las premisas del trabajo (subordinado) y no-trabajo como el binomio a partir del cual se formulan las adaptaciones para responder a las nuevas realidades.

Una solución encontrada por la doctrina y la jurisprudencia para enfrentar las nuevas realidades, como lo destaca Planet Sepúlveda, con apoyo en Ugarte (2008, pp.5-6), es el reconocimiento de la posibilidad de valoración diferenciada de los elementos del vínculo laboral, como un concepto normativo que describe de manera abierta, aproximada y elástica las condiciones establecidas para el reconocimiento de la relación de trabajo, no exigiendo la satisfacción de todos los elementos, sino más bien, en atención al principio de primacía de la realidad, e incluso sin la fisonomía jurídica atribuida por las partes al vínculo laboral, admitir como prescindible la ocurrencia de todos y cada uno de los elementos del contrato de trabajo y asumiendo para su configuración la percepción de la existencia de un número suficiente de ellos.

Afirma Planet Sepúlveda (2011, pp. 261-261) que determinadas decisiones judiciales en Chile «han ido avanzando hacia un reconocimiento más amplio de la existencia de una relación laboral […], basándose en la primacía de la realidad, en la naturaleza consensual del contrato de trabajo, y adapta al dinámico Derecho del Trabajo a la protección real de las diversas formas de trabajo actuales».

En la misma línea, Cecato (2014, p. 1049), afirma que:

> *En este contexto, el trabajo, así como los derechos relacionados con él, desde el derecho al empleo en sí, como derecho de promoción, hasta los llamados derechos laborales, como derechos protectores (es decir, aquellos destinados a proteger al trabajador en el contexto de las condiciones en las que desarrolla sus actividades), debe tener un concepto amplio, centrado en la universalidad de los principios en los que se basan los derechos sociales, en particular la igualdad y la dignidad.*

Sin embargo, los avances resultantes de esta forma de entender la configuración de las relaciones laborales, y por lo tanto sus consiguientes repercusiones en la protección de la seguridad social, no son suficientes para resolver jurídicamente los diversos escenarios laborales existentes, formalmente distintos, especialmente bajo el enfoque de seguridad social.

Ciertamente, la adopción de criterios flexibles y abiertos para la comprensión de otras formas de trabajo equiparadas a la relación de empleo no satisface la nueva dinámica social y tampoco es posible y extensible a todas las formas de contratación, que naturalmente no estarán cubiertas ni siquiera por la interpretación amplia y abierta de las condiciones específicas

del contrato de empleo, dejando a muchos trabajadores al margen de los regímenes de protección social o sujetos a una protección reducida[7].

Según Gautié (1998, p. 78), «varias pistas nos llevan a pensar que hoy hay un proceso (de) resurgimiento de problemas que se asemejan a los de la era de la pobreza y del pauperismo».

En la medida en que los sistemas de seguridad social se construyen bajo el paradigma del empleo, no sólo en relación con su financiación (Costa Cabral y Rodríguez, 2017, pp. 79-80), sino también en relación con las eventualidades típicas amparadas y los criterios formales requeridos para el acceso a la protección social, todo el sistema de seguridad social se ve comprometido.

La exaltación del individualismo y las exigencias de mayor flexibilidad, rapidez de decisión, movilidad y proactividad en el mundo del trabajo (siempre bajo la promesa de un mundo mejor y bajo la amenaza de que en caso de no aceptación de las condiciones impuestas, otros «profesionales cualificados» vendrán a sustituirlo), rompen con los elementos de solidaridad y con la conexión con el trabajo (e incluso con las relaciones civiles) atribuyendo al individuo la responsabilidad por sus elecciones (Leite Cabral, 2016, p. 31).

Como afirma Castells e Himanen (2007), la precariedad de las situaciones laborales, combinada con la insuficiencia de los individuos que ocupan en la sociedad una posición de supernumerario, inempleable, desempleado o empleado de manera precaria, intermitente, hace que para muchos el futuro tenga el sello de aleatorio.

C. ¿Y los trabajadores independientes?

Una categoría distinta –y a veces, en oposición a la de los empleados– es la categoría de trabajadores independientes. O sea, aquellos que no trabajan de manera subordinada. Gómez Salado (2022, p. 420), sostiene que «si

[7] Em este sentido, «mesmo quando se cogita do trabalho sob o ângulo da ocupação, ou seja, em sentido mais concreto, revela-se temerário limita-lo a uma aproximação restrita às relações de emprego moduladas pelos Códigos do Trabalho (no Brasil, pela Consolidação das Leis do Trabalho 16) e consoante os modelos mais ou menos harmônicos de trabalho dito 'subordinado' em diversos ordenamentos, nomeadamente do Ocidente. Em outros termos, não há que se constringir esse conceito ao padrão da subordinação formal, […] sob pena de se marginalizar grande parte dos trabalhadores que não se enquadram, por razões formais, nos limites estabelecidos para a proteção do trabalhador» (Cecato, Maria Aurea Baroni: «Preceitos sociais na constituição brasileira - percurso e razões da centralidade do trabalho como fundamento de dignidade humana». *Boletim de Ciencias Economicas* LVII / I (2014), pp. 1041-1070.

atendemos, en primer lugar, a los diferentes estudios de la Organización Internacional del Trabajo que tratan el concepto de persona trabajadora autónoma, podemos afirmar que esta compleja institución inspira múltiples definiciones con un significado equivalente o similar».

Informa Ledesma Céspedes (2013, p. 7), que tanto en el lenguaje cotidiano como en el lenguaje jurídico se suele utilizar de manera indistinta tres términos para nombrar la misma forma de trabajo: trabajo por cuenta propia; trabajo independiente y trabajo no asalariado. Todavía, resalta el autor que «en el ámbito laboral cada uno de estos términos en realidad puede significar formas de trabajo diferentes, si bien tienen un común denominador consistente en la ausencia de un tercero con facultad de dirigir la actividad laboral del trabajador».

A partir de la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo de la OIT[8], se puede tener las siguientes definiciones:

> *Trabajadores por cuenta propia: son aquellos trabajadores que, trabajando por su cuenta o con uno o más socios, tienen el tipo de empleo definido como empleo independiente y no han contratado a ningún empleado de manera continua para que trabaje para ellos durante el período de referencia. Cabe notar que durante el período de referencia los miembros de este grupo pueden haber contratado empleados, siempre y cuando lo hagan de manera no continua. (Los socios no son necesariamente miembros de la misma familia u hogar).*
>
> *Empleos independientes: son aquellos empleos en los que la remuneración depende directamente de los beneficios (o del potencial para realizar beneficios) derivados de los bienes o servicios producidos (en estos empleos se considera que el consumo propio forma parte de los beneficios). Los titulares toman las decisiones operacionales que afectan a la empresa, o delegan tales decisiones, pero mantienen la responsabilidad por su bienestar. (En este contexto, la «empresa» se define de manera suficientemente amplia para incluir a las operaciones de una sola persona).*

[8] Disponible en: https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/class/icse.htm;

Por su vez, Ledesma Céspedes (2013, p. 11), añade un concepto importante cuando afirma que la persona que trabaja por cuenta propia o por cuenta ajena de forma independiente puede realizar su actividad sin o con personas a su servicio, lo que lo acerca a la categoría de microempresario o pequeño empresario.

Se puede percibir que, si en la relación laboral, las nuevas realidades del mercado de trabajo dan origen a distintas formas de convención, alterando lo que se conoce tradicionalmente como contrato de trabajo y poniendo dudas al respecto de lo que sea o no el concepto jurídico del mismo, no es menos diversa la realidad en la parcela de la población que vive –y de las relaciones sociales productivas que se desarrollan– sin el signo del trabajo subordinado.

Esta nueva realidad, según Ferriol Molina (2021), coloca en riesgo no solo la propia existencia del derecho del trabajo y de la seguridad social, sino también a sus principios y el real cumplimiento de sus regulaciones.

D. La seguridad social y los trabajadores independientes

Es posible decir que el sistema de seguridad social, en especial el sistema de pensiones (o sistema previsional) es el hogar de los empleados, y así sigue la lógica de la relación de empleo. Esta lógica posee algunas características comunes a los distintos sistemas, que pueden ser enumeradas del siguiente modo:

- Establecen la necesidad de que la cotización sea regular y periódica.
- Establecen la cotización con base en la remuneración percibida en razón del trabajo.
- Exigen un tiempo mínimo de cotización como condición para el acceso a las prestaciones.
- Establecen hipótesis de exclusión del sistema si no ocurre la cotización de manera regular.

La fiscalización acerca del cumplimiento de las obligaciones, en especial de inscribirse en el sistema y de cotizar con regularidad es facilitada, pues el Estado (o el órgano a quien le incumbe este encargo, fiscaliza al empleador).

Este conjunto de elementos constituye lo que se puede denominar criterio laboral de la seguridad social. Por su vez, la protección de seguridad social que se posibilita a los trabajadores independientes (o autónomos) es una adaptación de este modelo. Como la construcción de una habitación más en la casa para que en este sitio pueda vivir algún familiar o amigo que

venga a residir con la familia, es una adaptación, y tiene la tendencia de seguir los mismos criterios de la parte principal de la casa (¡además de, muchas veces, en una condición de clara improvisación y, por lo tanto, de menor calidad!). La extensión de la casa de los empleados (los sistemas de pensiones), claramente no es adaptada a la realidad de este otro tipo de trabajadores (los independientes). Y hay distintas razones que apuntan a esto:

Una distinción: Mientras en algunos países, como Brasil, la cotización de los trabajadores independientes es establecida por la ley como una obligación, tal como ocurre con la cotización de los empleados, en la mayoría de los países es voluntaria. Otra distinción: es común que la afiliación de los independientes no sea obligatoria si no tienen una renta mínima definida en la ley, por lo que solo aquellos trabajadores con mejor condición económica (y, paradójicamente, en comparación con los demás, los que menos necesitarán de la protección social), son los inducidos a afiliarse al sistema de pensiones. A los que están en condición más precaria, se les impide, o se exige que tengan consciencia de la necesidad e importancia de esta vinculación para su futuro. Una tercera distinción en relación a los trabajadores empleados, es la existencia, en algunos sistemas de una base obligatoria, un valor mínimo para la cotización (tal como ocurre en Brasil). Esto importa para los trabajadores independientes de rentas bajas, porque el costo no es proporcional en comparación a los que tienen ingresos superiores. Una cuarta distinción que se puede apuntar es que, las cotizaciones de los trabajadores independientes son más elevadas. En Brasil, por ejemplo, es el 20% de la renta mensual, mientras que para el empleado va del 7,5% hasta el tope de 14%.

Estas distinciones ocurren porque cuando son elaboradas las reglas para la inclusión de los trabajadores independientes en los sistemas de seguridad social, éstos son comparados con los empleados, su participación acaba por ser mucho más costosa, mucho más restrictiva y deben asumir responsabilidades adicionales.

Hay por supuesto hipótesis en que la cotización de los trabajadores independientes resulta más baja que la de los empleados a cambio de una protección inferior (y a veces mucho), sea con relación a la cuantía o con la variedad de prestaciones. Y en general, las condiciones exigidas para el acceso a las mismas son idénticas a las de los empleados. Suelen exigirse:

- Estabilidad contributiva (regularidad).
- Contemporaneidad contributiva.
- Incapacidades para actividad habitual.

- Renta definida a partir de la media de remuneración indicada por el monto de las cotizaciones (y a veces aun con limitadores en esta media, como ocurre en Brasil, para la definición de la renta de las prestaciones por discapacidades laborales temporales).

Estas condiciones no siempre son compatibles con la realidad de los trabajadores independientes. No puede olvidarse que: «la informalidad es una característica estructural de la organización productiva y de los mercados de trabajo en América Latina, reconociéndose que es un fenómeno que expone a las trabajadoras y los trabajadores a una gran vulnerabilidad con respecto a sus ingresos, a sus condiciones de trabajo, acceso a derechos laborales y a la protección social» (Ferriol Molina, 2021, p. 153).

En la vasta gama de hipótesis en que se desarrolla el trabajo independiente, desde las condiciones más precarias de vida y de trabajo, hasta las más cualificadas y bien remuneradas, es relevante tener claro que hay muchas distinciones de éstos en relación con los trabajadores empleados, como por ejemplo, en lo que toca a la remuneración.

Bien se comprende que:

> *«'El salario es la contraprestación económica fija y periódica que recibe el trabajador a cambio de la prestación de su trabajo' y que 'el cálculo de su valor está constituido comúnmente en función del tiempo en el cual el trabajador pone a disposición del empleador su actividad laboral'. Por otro lado, cuando se trata de los trabajadores independientes, éstos 'reciben una retribución distinta al salario, retribución cuyo valor económico comúnmente responde en función ya no del tiempo en el cual el trabajador pone a disposición su actividad laboral sino en función del resultado de la venta de lo producido'»* (Ledesma Céspedes, 2013, p. 12).

Así que se está frente a una realidad completamente distinta, y que parte de una suposición también distinta. Esta realidad del trabajo no está adecuadamente amparada por el derecho de la seguridad social tradicional, «por lo que sus principios no alcanzan, en su tutela, a esa no poca ni despreciable cantidad de trabajadores organizados bajo estas modalidades, y que por causar desprotección, debe modificarse» (Ferriol Molina, 2021, p. 151).

Los trabajadores independientes suelen obtener una renta con variación de su valor y no es común la periodicidad con la que la reciben. Se puede

tener en mente, en este punto a los trabajadores de ventas de veraneo, los trabajadores de espectáculos, y otros más.

Hay que agregar que en relación con esta clase de empleados, existe una dificultad de fiscalización de la obligación de cotizar, en vista que no están reunidos bajo un contratante único a quien el Estado (o la organización destinataria de la cotización) exija cuentas de la regularidad en el cumplimiento de la obligación. La menor dimensión de las empresas y, por consecuencia, el aumento de la dificultad de fiscalización es una regla. En Brasil, de 1.647.000 empresas comerciales registradas legalmente, 1.586.000 tienen menos de 20 personas ocupadas y de los 18 millones de empresas activas en todos los ramos de actividades, 16 millones son medianas y pequeñas empresas.

El trabajo independiente, según Ledesma Céspedes (2013, p. 6): «comprende en sí una heterogeneidad de situaciones socioeconómicas, desde profesionales especializados que ganan altos sueldos y que cuentan con condiciones de trabajo muy elevadas hasta personas con escasa o nula formación profesional que ganan sueldos de subsistencia y con condiciones de trabajo sumamente precarias».

En estas situaciones, por supuesto, puede existir una dificultad de identificar la actividad desarrollada por el trabajador independiente y definir el derecho a las prestaciones de seguridad social, en especial de aquellas relacionadas con la discapacidad laboral.

Si en el pasado, lo común era que cada persona tuviera una o dos actividades o profesiones a lo largo de su vida, ocupaciones estas que desarrollaban a tiempo completo, ocupando toda la jornada laboral, –y también una definición más clara de si era empleado o trabajador independiente– hoy en día se hace común que las personas tengan diversas profesiones o actividades laborales e incluso, algunas tengan más de una actividad a la vez. En un futuro no muy lejano, lo normal sea que la persona ejerza diversas carreras a la vez, múltiples oficios a lo largo del tiempo, ejecutados por trabajadores intermitentes, independientes económicamente dependientes o trabajadores on-line, prácticas que conjugan subordinación y trabajo independiente, toda una zona gris entre el empleo claramente identificable y el trabajo autónomo.

En regla, los modelos tradicionales no son compatibles con la realidad de los trabajadores independientes y con otras formas de trabajos que existen actualmente.

Es importante deslaboralizar la protección para los independientes, en definitiva, superar lo que se denominó anteriormente criterio laboral. El

trabajador independiente no es uno, son muchas realidades y con características distintas. Para esto (y por todo esto), hay que romper paradigmas, porque como dijera Beveridge en 1942, los tiempos no son para remiendos sino para revoluciones.

Bibliografía

Anaya Ojeda, F. y Gonzáles Gonçalves, G. (2021). *90 años de derecho laboral.* Tomo II. Iberoamérica. Ciudad de México: Editorial Valdepeña.

Bauman, Z. (2010). *Legisladores e Intérpretes*. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Río de Janeiro: Zahar.

Beveridge W. (1943). *O Plano Beveridge, Relatório sobre o seguro social e serviços afins,* Río de Janeiro: José Olímpio Ed.

Caamaño Rojo, E. (2005). «Las transformaciones del trabajo, la crisis de la relación laboral normal y el desarrollo del empleo atípico». *Revista de Derecho* Vol. XVIII N° 1, 25-53.

Castells, M. y Himanen, P. (2007). *A Sociedade de Informação e o Estado-Providência. O Modelo Finlandês*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Cecato, M. (2014). Preceitos sociais na constituição brasileira - percurso e razões da centralidade do trabalho como fundamento de dignidade humana. *Boletim de ciencias económicas,* LVII. Tomo I.

Costa Cabral, N. y Rodrigues, N. (2017). *As finanças dos subsetores: Segurança social, sectores regional e local.* Coimbra: Almedina.

Estanque, E. (2012). *A classe média. Ascensão e declínio*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Gautié. G. (1998). Da invenção do desemprego à sua desconstrução. *Rev. MANA***,** Vol. 4, Nº 2. https://www.scielo.br/j/mana/i/1998.v4n2/

Gómez Salado, M. A. (2022). «Edad, Jubilación y Trabajo autónomo». En: S. Perán Quesada y F. Vila Tierno. *La protección de Seguridad Social a las personas mayores, retos para el Siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa.* Albacete: Editorial Bomarzo.

Keynes, J. M. (2012). *Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda.* Tradução Manuel Resende. São Paulo: Saraiva.

Ledesma Céspedes, C. (2013). Estudio regional sobre trabajo autónomo y

economía informal. Delimitación conceptual y análisis normativo. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe. http://www.relats.org/documentos/EATP.TA.Ledesma.abr.pdf

Leite Cabral, M. (2016). *Envelhecimento: perspetivas, representações e solidariedade intergeracional.* Lisboa: Mais Leitura.

López Oneto, M. (2014). «Las metamorfosis del trabajo: del trabajo al empleo (Notas de lectura para una reconstrucción histórica-conceptual del trabajo)», *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. 5, Nº 9, 141-166.

Moreira, V. (2014). Trabalho digno para todos: a 'clausula laboral' no comércio externo da união europeia. Coimbra. https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/24549/1/Plano%20da%20li%c3%a7%c3%a3o%20 Trabalho%20digno%20para%20todos.pdf

Perán Quesada, S. y Vila Tierno, F. (2022). *La protección de Seguridad Social a las personas mayores, retos para el Siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa.* Albacete: Editorial Bomarzo.

Planet Sepúlveda, L. (2011). «Informalidad laboral de trabajadores de artes y espectáculos». *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. 2, Nº 3, 257-262.

Polanyi. K. (2012). *A grande transformação. As origens de nossa época,* tradução: Fanny Wrobel. 2ª Ed. Río de Janeiro: E. Elsevier.

Preciado Domènech, C. (2018). *Breve historia del trabajo y los derechos fundamentales*. Albacete: Editorial Bomarzo.

Ugarte, J. L. (2008). *La subordinación en el Derecho Laboral Chileno.* Santiago: Legal Publishing.

Demografía del envejecimiento: repercusiones y políticas públicas

*Zulma Sosa**

Sumario

I. América Latina y el Caribe atraviesan un período de profundo cambio demográfico. II. El surgimiento de las sociedades envejecidas. 1. Desprotección social de las personas adultas mayores. 2. La pandemia de COVID-19 afectó la realización de los derechos de las personas mayores. III. Orientaciones de Políticas Públicas ante el envejecimiento poblacional. 1. Promover la salud universal. 2. Universalizar la protección social. 3. Establecer sistemas integrales de cuidados. 4. Mejorar los servicios básicos y cerrar la brecha digital. 5. Erradicar el maltrato y la discriminación. Bibliografía.

* Licenciada en Ciencias Matemáticas y Estadísticas de la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay, con estudios de Post grado en Población y Desarrollo de la Universidad de Chile. Desde el 2018 es Asesora Regional y Coordinadora del Área de Población y Desarrollo de la CEPAL.

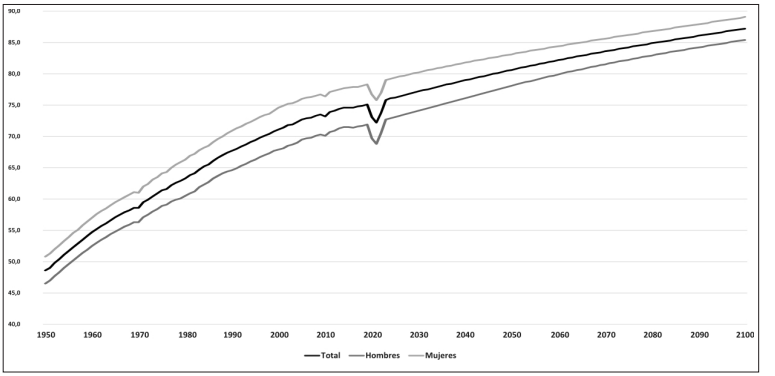
I. América Latina y el Caribe atraviesan un período de profundo cambio demográfico

El envejecimiento de la población representa uno de los mayores logros de la humanidad y uno de los fenómenos más importantes en el mundo y en nuestro continente. Los datos que producimos en CELADE - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) nos permiten afirmar que América Latina y el Caribe atraviesan un período de profundo cambio demográfico y avanza hacia sociedades envejecidas, donde predominan los grupos de mayor edad, lo que exige una respuesta política global y orientada al futuro que anticipe, prepare y mitigue el impacto del envejecimiento de la población en la economía, la sociedad y las diferentes generaciones.

En números absolutos, la población regional aumentó de 168,3 millones de personas en 1960 a 660,3 millones en 2022. Al 2050 la población alcanzará 749 millones, y a partir de esta década se espera que empiece a decrecer. Durante los últimos 70 años, la región ha experimentado un descenso significativo en los niveles de mortalidad y fecundidad. Estos cambios van acompañados de mejoras en las condiciones de vida, avances en educación y salud, y urbanización. Esto ha tenido un impacto sin precedentes en el aumento de la esperanza de vida, que ha pasado de 48,6 años a mediados del siglo pasado, a 75,1 años al 2019. Sin duda una mayor esperanza de vida no significa vivir con calidad en la edad avanzada, sobre todo en una región reconocida por su desigualdad económica, social y cultural. Los promedios regionales ocultan variaciones internas no sólo entre los países sino también por sexo, ubicando a las mujeres en amplia ventaja comparada con los hombres, cuya esperanza de vida pasó de 50,8 años en 1950 a 78,3 años en 2019, mientras que la de los hombres aumentó de 46,5 a 71,9 años en el mismo período (véase gráfico 1).

Sin embargo, la tendencia al aumento de la esperanza de vida en América Latina y el Caribe se vio afectada de manera significativa por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). De acuerdo con la revisión 2022 de las estimaciones y proyecciones de población, elaboradas por la División de Población de las Naciones Unidas en conjunto con CELADE-División de Población de la CEPAL, se aprecia una pérdida de 2,9 años de esperanza de vida al nacer entre 2019 y 2021, al pasar de 75,1 años en 2019 a 72,2 años en 2021, lo que convierte a América Latina y el Caribe en la región del mundo que perdió más años de esperanza de vida como consecuencia de la pandemia (CEPAL, 2022).

Gráfico 1. América Latina y el Caribe. Esperanza de vida al nacer por sexo, 1950-2100



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL, sobre la base de Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2022). *World Population Prospects*, 2022, edición online.

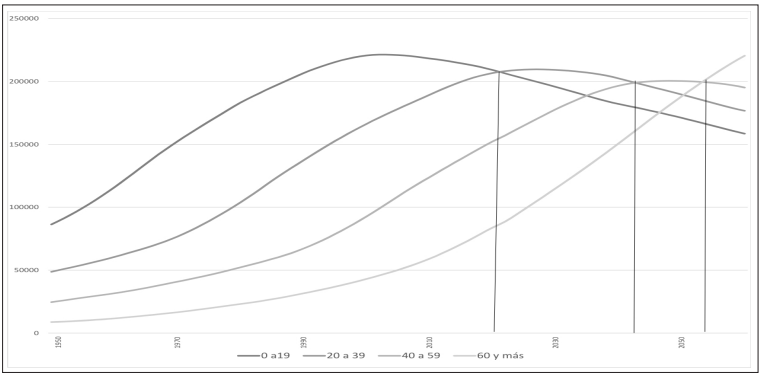
II. El surgimiento de las sociedades envejecidas

Como resultado del proceso de transición demográfica, la región experimenta un proceso de envejecimiento poblacional generalizado relativamente acelerado. Las personas de 60 años y más que en 1950 eran 8,7 millones (5,2% de la población regional), en 2022 alcanzan 88,6 millones (13,4% de la población regional), al finalizar la década del 2030, habrán aumentado a 114,9 millones (16,5% de la población regional), y para 2050 representarán la cuarta parte de la población (188 millones).

Otra mirada del proceso de envejecimiento consiste en analizar tendencias que caracterizan las trayectorias de los distintos grupos de edad (0 a 19 años, 20 a 39 años, 40 a 59 años y 60 años y más). Así, una sociedad es considerada con estructura por edad joven cuando la mayoría absoluta de la población tiene menos de 20 años, una sociedad adulta joven cuando la mayoría de las personas tienen entre 20 y 39 años, una sociedad adulta cuando la mayoría de sus habitantes tienen entre 40 y 59 años y una sociedad envejecida cuando la mayoría de las personas tienen 60 años y más. Los puntos de cruce de las curvas que caracterizan las trayectorias de los distintos grupos de edad constituyen hitos importantes y marcan etapas específicas de la transformación demográfica de nuestras sociedades, aunque con brechas notorias al interior de los países, tanto en relación con las disparidades regionales como, principalmente, por los contrastes sociales y económicos entre los diversos grupos de la población.

En el periodo comprendido entre 2020 y 2025, la población del grupo de edad de 20 a 39 años de América Latina y el Caribe superará a la población de 0 a 19 años, marcando el final de una primera etapa, la de la sociedad de los jóvenes. La región pasará a una segunda fase, la de la sociedad adulta joven. En 2045, pasará a constituirse en una sociedad adulta, en la que predominará la población entre 40 y 59 años y, una década después, en 2055, predominarán las personas de 60 años y más, comenzando la etapa de la sociedad envejecida (véase gráfico 2).

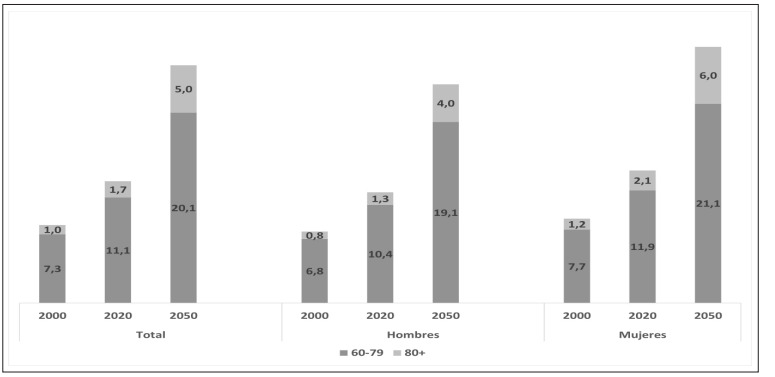
Gráfico 2. América Latina y el Caribe: Población total, según grupos de edad, 1950-2070



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL, sobre la base de Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2022). *World Population Prospects*, 2022, edición online.

El progresivo envejecimiento sucede en diferentes cohortes de la población desde las más jóvenes hasta las más longevas. Otra tendencia importante a ser considerada es el envejecimiento entre las personas mayores. El grupo de personas muy mayores (80 años y más), que actualmente representa el 1,7% del total de la población (unos 11,2 millones de personas), se incrementará a una tasa especialmente rápida y se proyecta que superará los 37 millones de personas en los próximos 30 años. Las personas de edad avanzada (mayores de 80 años) requieren sobre todo de servicios de salud y de cuidados de larga duración, en particular las mujeres que están sobrerrepresentadas entre las personas mayores.

Gráfico 3. América Latina y el Caribe: Población adulta mayor por sexo, 2000-2050 ***(en porcentajes de la población total)***



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL, sobre la base de Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2022). *World Population Prospects*, 2022, edición online.

1. Desprotección social de las personas adultas mayores

En lo que respecta a la protección social, a pesar de los avances en la cobertura de los sistemas de pensiones, persisten altos niveles de desprotección social en la vejez. La cobertura total para los países sobre los que se cuenta con información para 2020 habría disminuido 0,7 puntos porcentuales entre 2019 y 2020. En 2020, en ALC, 26% de las personas de 65 años y más no estaban cubiertas por una pensión contributiva o no contributiva. En el mismo periodo, la proporción de personas mayores de América Latina y el Caribe que no disponen de ingresos suficientes por pensiones para satisfacer las necesidades mínimas de consumo era del 41%, si bien ese porcentaje es menor del de hace 10 años atrás (49%), sigue siendo elevado. Además, se constata que esta situación, en general, es más acentuada en las mujeres de manera sistemática. Hay una brecha de 5,5 puntos favorable a los hombres (38% versus 43%) (Véase cuadro 1) (Cepal, 2022a).

Cuadro 1: América Latina: Porcentaje de personas mayores (65 años y más) que reciben pensiones insuficientes por sexo. Alrededor de 2010 y 2020.

Países	2010			2020		
	Ambos sexos	Hombres	Mujejes	Ambos sexos	Hombres	Mujejes
Bolivia (Estado Plurinacional de)	79.3	74.9	83.2	78.6	74.0	82.8
Brasil	15.4	12.0	18.0	15.3	13.	116.9
Chile	39.2	31.2	45.0	17.8	17.3	18.2
Colombia	76.2	70.9	80.6	70.1	66.7	72.9
Costa Rica	37.6	29.1	44.9	31.7	22.7	38.9
República Dominicana	82.3	75.7	88.7	80.4	75.3	84.5
Ecuador	78.7	73.8	83.0	56.4	50.0	61.8
Honduras	94.6	93.5	95.5	92.1	90.9	93.0
México	81.1	71.5	89.3	71.3	61.9	79.2
Nicaragua	93.3	89.8	96.1	87.4	84.7	89.9
Panamá	39.4	31.6	46.4	34.5	26.9	41.2
Perú	72.7	65.0	79.3	55.9	51.8	59.8
Paraguay	85.9	87.2	84.8	58.5	58.5	58.4
El Salvador	83.1	78.8	86.4	81.5	75.4	86.2
Uruguay	15.7	13.2	17.4	12.6	10.3	14.1
Venezuela (República Bolivariana de)	100.0	100.0	100.0	37.7	34.6	40.1
América Latina (promedio ponderado)	49.0	44.7	52.5	41.2	38.4	43.5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Sobre la base de encuestas de Hogares (BADEHOG), https://statistics.cepal.org/portaal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&ang=es

Un enfoque orientado al futuro puede aprovechar las oportunidades que el envejecimiento de la población trae consigo al permitir a los individuos envejecer con salud, aprender y desarrollar continuamente nuevas habilidades, prolongar su vida laboral, participar y contribuir a las sociedades de maneras diversas y significativas en todas las etapas de su vida. La inacción, por el contrario, puede conducir a un aumento de la carga financiera, a la escasez de mano de obra cualificada, a tensiones en los sistemas sanitarios y asistenciales, y a la desigualdad intergeneracional, entre otros. Por lo tanto, es importante tomar medidas decisivas ahora para anticiparse mejor y preparar a las sociedades para el futuro con el fin de garantizar sistemas de protección social sostenibles, economías prósperas, desarrollo y bienestar para todas las generaciones, con perspectiva de género, interculturalidad y basado en los derechos humanos.

Frente a los retos del envejecimiento de la población, resulta de fundamental importancia comprender que las personas mayores son un grupo diverso en el cual las intersecciones entre género, edad, pertenencia étnica, condición de salud, de discapacidad, situación migratoria, entre otras, causan desigualdades e inequidades en el acceso a derechos.

Esto debe ser tomado en cuenta en las políticas, sobre todo en lo que respecta a la salud y los cuidados. Dos grandes temas que hay que destacar con el envejecimiento son el género y la protección social. La feminización del envejecimiento obliga a reforzar la atención a las mujeres mayores, tal y como lo ha expresado Claudia Mahler la experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad en su informe de julio de 2021. Ella ha puesto especial atención a las desigualdades acumuladas que viven las mujeres mayores, la discriminación en etapas avanzadas de la vida y los procesos de invisibilización de esta condición a nivel social y gubernamental[1].

2. La pandemia de COVID-19 afectó la realización de los derechos de las personas mayores

En el contexto de la pandemia del COVID-19, debemos reconocer su impacto en los derechos humanos de la población en general y, para este ejercicio, identificar que sus efectos han sido mucho más profundos en la población adulta mayor, ya que al ser llamado un grupo altamente vulnerable, la falta de información llevó a la amplificación de prejuicios y estereotipos sobre el envejecimiento y la vejez, desencadenando una ola de discriminación hacia las personas mayores e impactando en el goce y ejercicio de sus derechos humanos. Si bien el aumento del gasto público social en toda la región fue clave para el establecimiento de programas de transferencias de emergencia para satisfacer sus necesidades alimentarias básicas y para obtener recursos básicos para las personas mayores, su impacto fue estructural al mitigar el crecimiento de los indicadores de pobreza.

La interseccionalidad es una herramienta clave para entender el impacto de la pandemia en las personas mayores, ya que categorías como el género, la condición étnica y racial, el territorio, la condición de discapacidad, la condición migratoria, las desigualdades determinan el acceso a sus derechos, como es el caso de los servicios de salud, presentando un mayor riesgo de muerte, complicaciones y secuelas derivadas de la enfermedad, así como las complicaciones derivadas de la interrupción de los servicios de salud al no estar relacionados con el COVID-19, afectando la detección, atención,

[1] *Derechos humanos de mujeres de edad: la intersección entre el envejecimiento y el género*, informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, Claudia Mahler, A/76/157, 16 de julio de 2021, Párrafos 6 y 15. [En línea] https://undocs.org/es/A/76/157.

seguimiento y rehabilitación de las personas mayores. La educación permanente en el contexto de la pandemia llevó a los esfuerzos por reducir la brecha digital entre los ancianos de la región, generando importantes esfuerzos públicos y de las organizaciones de la sociedad civil para lograr la inclusión educativa y, con ella, la inclusión tecnológica de las personas mayores, las estrategias de alfabetización digital y las medidas para mantener la conexión social de las personas mayores destinadas a evitar la soledad y el aislamiento.

III. Orientaciones de Políticas Públicas ante el envejecimiento poblacional

Si bien, la condición sociodemográfica y socioeconómica de las personas mayores en la región es heterogénea, el envejecimiento poblacional requiere de acciones urgentes en varias esferas, comenzando por visibilizar y repensar desde las perspectivas de derechos humanos, género e interculturalidad para incidir en las políticas públicas. Es indispensable volver a situar la protección de los derechos de las personas mayores en el centro de las respuestas de políticas públicas, e incorporar la visión y los compromisos que emanan de la multiplicidad de instrumentos y acuerdos internacionales y regionales, como la Declaración de Brasilia (2007), la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores (2012), el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013), la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015) y la Declaración de Asunción (2017), la Década del Envejecimiento Saludable (2021-2030) así como, a nivel global, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Es necesario asumir el imperativo moral de enfrentar las causas estructurales que, desafortunadamente, están dejando atrás a tantas personas mayores en esta crisis. Desde esta perspectiva, las políticas en favor de las personas adultas mayores deben enfocarse principalmente en al menos tres esferas: 1) la universalización de los servicios de salud; 2) la ampliación de la protección social, y; 3) establecer sistemas integrales de cuidados, así como el fortalecimiento del marco legal nacional e internacional de protección de los derechos humanos de las personas mayores.

1. Promover la salud universal

Es necesario continuar avanzando con firmeza hacia el logro de la cobertura universal de salud, eliminando barreras relacionadas con la disponibilidad, accesibilidad geográfica y financiera, alojamiento, la

aceptabilidad, el contacto y la cobertura efectiva en los servicios de salud[2]. Para ello es necesario considerar los siguientes ejes, entre otros:

- Incorporación de la perspectiva de género, interculturalidad y curso de vida en los servicios de salud dirigidos a personas mayores en las políticas y programas.
- Fortalecer la atención primaria para evitar y detectar oportunamente tanto enfermedades crónicas no transmisibles como infecto contagiosas.
- Promover la formación de recursos humanos a través de programas de capacitación interdisciplinaria y en gerontología y geriatría para los equipos de atención.
- Fortalecer la implementación de programas basados en enfoques integrados de la salud contemplando la prevención, la atención, la curación y la rehabilitación, tanto física como mental para mantener, prolongar o recuperar la funcionalidad, la independencia y la autonomía de las personas mayores.
- Incorporar programas orientados a la población mayor en el ámbito de la salud sexual, reproductiva y post reproductiva, un tema poco visibilizado debido principalmente a prejuicios y estereotipos sobre la vejez.

2. Universalizar la protección social

En lo referente a las personas mayores, la adaptación de los sistemas de protección social conlleva la integración de tres pilares básicos (Cepal, 2020):

– pensiones,

– atención básica de salud, y

– servicios sociales para la autonomía.

Los pilares de las pensiones y la salud corresponden a mínimos sociales que deben funcionar como piso de la protección social, y garantizar este piso es responsabilidad directa del Estado.

[2] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (10 de agosto de 2022). Es hora de transformar los sistemas de salud en América Latina y el Caribe y avanzar en universalidad, integralidad, sostenibilidad y resiliencia. Comunicado de Prensa. https://www.cepal.org/es/comunicados/es-hora-transformar-sistemas-salud-america-latina-caribe-avanzar-universalidad.

Los servicios sociales para la atención de la autonomía operan en los planos de la prevención y la reparación, y deben asumirse como una responsabilidad pública.

Las limitaciones de los sistemas de protección social ya eran evidentes en nuestra región antes de la pandemia y se profundizaron con la crisis sanitaria debido a:

i) altas tasas de informalidad y, por consiguiente, la baja protección social contributiva;

ii) la ausencia, en varios países, de prestaciones de desempleo (seguros de desempleo, cuentas de ahorro individuales para desempleo, indemnizaciones por despido y asistencia a los desempleados);

iii) la presión derivada de la mayor demanda de prestaciones por licencia por enfermedad, y las necesidades de ampliación de los programas de protección social no contributiva y de las pensiones contributivas.

Los países de la región deberán sumarse al pacto productivo, que en materia de envejecimiento implicará, entre otros,

i) el establecimiento de mecanismos para la incorporación voluntaria de las personas mayores a los mercados de trabajo;

ii) al pacto social que implica avanzar a paso firme hacia la universalización de los sistemas de protección social mediante programas contributivos y no contributivos en beneficio de las personas mayores presentes y futuras,

iii) al pacto fiscal que permitirá avanzar hacia Estados de bienestar, y,

iv) la creación de servicios integrales de cuidado que permitan una revalorización, redistribución y reorganización social del cuidado.

3. Establecer sistemas integrales de cuidados

La protección social en materia de cuidados con perspectiva de derechos y centrada en las personas mayores debe considerar, entre otros:

i) el reconocimiento del trabajo de cuidados como un bien público que permite la producción y la reproducción de las sociedades;

ii) la superación del enfoque familiarista del cuidado y, como consecuencia, el pleno reconocimiento del papel interrelacionado del Estado, el mercado, la comunidad y las familias en la organización social del cuidado;

iii) la identificación de las necesidades específicas de fortalecimiento de cada uno de los circuitos de cuidado;

iv) una reorganización social del cuidado que implica una revisión de los sistemas de protección social, para que el trabajo formal no se convierta en la única vía para acceder a este derecho (principalmente de mujeres, personas migrantes y poblaciones rurales);

v) un presupuesto adecuado y claramente destinado para la instalación de infraestructura adecuada, capacitación con enfoque de derechos a personas cuidadoras y un seguimiento pormenorizado del nivel nacional al local.

4. Mejorar los servicios básicos y cerrar la brecha digital

i) Garantizar el acceso de las personas mayores a los servicios básicos, como agua y saneamiento, a servicios de energía limpia y segura, y a tecnologías de la información y comunicaciones (TIC's), como un elemento protector ante la posibilidad de enfermar y morir.

ii) El acceso a la tecnología, un derecho y una herramienta que permite a las personas mayores alcanzar la independencia, la autonomía y fortalecer la vinculación intergeneracional.

iii) Es necesario repensar los sistemas educativos formales y no formales e imaginar nuevas formas de garantizar la educación a lo largo de la vida.

iv) Políticas y Programas de inclusión digital deben partir del reconocimiento de la existencia de desigualdades estructurales y acumuladas en el curso de la vida, que delinean entornos de inequidad en las esferas del acceso, uso y apropiación de las TIC's, y tomar en consideración mecanismos con perspectiva de género que se encuentren vinculados a las realidades del trabajo de cuidado (CEPAL, 2019).

5. Erradicar el maltrato y la discriminación

El edadismo continúa siendo un importante obstáculo para el disfrute pleno de los derechos humanos de las personas mayores. Sin duda, la pandemia trajo consigo nuevas formas de discriminación y exclusión contra las personas mayores y develó la persistencia de imágenes negativas que lo han posicionado como un grupo uniformemente frágil y vulnerable, ocasionando deterioro en el acceso a sus derechos humanos y han puesto en riesgo o causado la muerte de muchas personas mayores en la región.

Pero, además, un desafío fundamental es la incorporación de la perspectiva de interseccionalidad en el diseño de políticas, programas y acciones públicas, pues la intersección entre género, pertenencia étnica, clase social, nivel educativo, condición de salud, discapacidad, situación migratoria, entre muchas otras, continúa profundizando desigualdades. Ello permitirá orientar las políticas públicas para que sean garantistas de derechos y libertades de las personas mayores reconociendo su diversidad.

Bibliografía

CEPAL (2022). Observatorio Demográfico, 2022 (LC/PUB.2022/13-P), Santiago.

_____(2022a). Panorama Social de América Latina, 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.

_____(2022b). CEPALSTAT [base de datos en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es.

_____(2020). Desafíos para la protección de las personas mayores y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19, Informes COVID-19, Santiago, diciembre. https://www.cepal.org/es/publicaciones/46487-desafios-la-proteccion-personas-mayores-sus-derechos-frente-la-pandemia-covid-19

El futuro de las pensiones y la economía del comportamiento

Diego Valero*

Sumario

Introducción: el profesor Mesa-Lago. 1. Behavioral pensions. Algunas experiencias prácticas. 2. Hacia la sostenibilidad por las pensiones. 3. Actuaciones en el portafolio de corto plazo. 4. Actuaciones en el portafolio de largo plazo. 5. Conclusiones. Bibliografia.

* Doctor en Economía. Actuario. Profesor de la Universidad de Barcelona y del IE University y Académico de NASI. Profesor Invitado de varias Universidades. Investigador en el área de pensiones, seguridad social, análisis de riesgo financiero e inversión social. Consultor Internacional.

Introducción: el profesor Mesa-Lago

Este artículo es un homenaje al Maestro de maestros, a mi gran amigo y referente, Carmelo Mesa-Lago. Es imposible glosar en unas líneas lo que el profesor ha significado para el mundo de la Seguridad Social, su figura, internacionalmente reconocida, habla por sí misma. Solo quiero anotar aquí mi relación personal con él, de franca amistad desde que nos conocimos hace ya más de dos décadas en Bogotá. He tenido la oportunidad de escucharle numerosas veces, él ha tenido la gentileza de participar en eventos que organizaba, hemos trabajado y publicado juntos, y ha sido siempre, y es, y seguirá siendo, un gusto conversar con él sobre cualquier cosa, pero en especial, sobre el mundo que compartimos y nos apasiona, que son las pensiones y la seguridad social. En este artículo trato cuestiones que tienen que ver con una disciplina que he desarrollado como investigador y profesional, y que he compartido largamente con el profesor, como es la economía del comportamiento aplicada a las pensiones y a la salud financiera en general. Me honra participar en este homenaje al Maestro y amigo, mi querido Carmelo.

¿Qué es la economía del comportamiento?

Vamos a tratar cuestiones vinculadas a la economía conductual o economía del comportamiento aplicada a las pensiones, inversiones y ahorro de largo plazo. Conviene por tanto conocer que la economía conductual integra fundamentos de la economía convencional junto a preceptos extraídos de la sociología y especialmente la psicología, y que trata de entender los mecanismos que se activan en la toma de decisiones, poniendo de manifiesto que los seres humanos tenemos limitaciones cognitivas que nos impiden tomar decisiones plenamente racionales. Se cuestionan supuestos básicos en el paradigma clásico, como que el agente tiene toda la información, es capaz de clasificar las alternativas con base en su relevancia, sus preferencias son constantes, no existe posibilidad de arbitraje y se elige siempre la opción con mayor valor.

Como nuestro cerebro no puede abarcar toda la información disponible, utiliza heurísticas, que son atajos mentales, útiles porque nos conducen a estimaciones subjetivas de la probabilidad de ocurrencia de un evento, pero también son imprecisas, pues pueden generar errores sistemáticos, llamados sesgos (Valero, 2015). El paradigma clásico considera a las personas como *homo economicus* (Becker, 1976), ente que piensa y escoge siempre de forma racional utilizando toda la información; el nuevo paradigma conductual parte de la consideración de las personas como *homo sapiens*, sujeto que

toma las decisiones de forma emocional o intuitiva, errando y realizando previsiones sesgadas de la realidad[1].

El análisis de la toma de decisiones tiene sus antecedentes históricos en la maximización del valor esperado de Fermat y de la utilidad de Bernoulli (1738), hace más de tres siglos, y pasa por la teoría de la decisión del siglo pasado de Von Neumann y Morgensten (1949), o las aportaciones a las teorías de juegos de Nash (1949). Todos ellos han seguido, de una forma u otra, el paradigma de la racionalidad, que implica la maximización de la utilidad.

Los primeros en apartarse más o menos tímidamente de este paradigma, Savage (1954), Allais (1952) o Simon (1957), abren la puerta a la quiebra de ese paradigma que se alcanza con dos psicólogos, Kahneman y Tversky a finales del pasado siglo, verdaderos artífices de la economía conductual, que ha dado varios Premios Nóbel, como el propio Kahneman, Shiller, Akerloff, y últimamente, Thaler, entre otros que también abrazan esta visión, y que se ha convertido en un marco de referencia ineludible cuando analizamos los mecanismos que nos llevan a tomar decisiones[2].

La Teoría de la Perspectiva (Kahneman y Tversky, 1979), que es la base analítica de la economía conductual, nos modeliza una función de valor percibido, que es la que nos ayuda en el proceso de toma de decisiones, cuyos principales hallazgos son:

- Las ganancias y las pérdidas son percibidas no en valor absoluto, sino sobre un nivel de referencia.
- Las personas son conservadoras en el terreno de las ganancias, y arriesgadas en el de las pérdidas.
- Las personas se ven más afectadas por las pérdidas que por las ganancias.
- La economía conductual sugiere entonces que hay que comprender los mecanismos para la toma de decisiones y que la arquitectura de decisiones influye en el resultado.

El uso de estímulos conductuales (*nudges*) (Thaler y Sunstein, 2009) se ha convertido en una de las más potentes herramientas de la economía conductual, pues actúa directamente sobre el «sistema de pensamiento 1»

---

[1] Para una revisión de los sesgos conductuales ver Valero (2015).

[2] Para una revisión de la evolución histórica puede visualizarse https://www.youtube.com/watch?v=Nu_ojg9p9pA.

(Kahneman, 2011), que es rápido, instintivo y emocional[3], que es por el que pasan más del 95% de nuestras decisiones. Un *nudge* es una actuación o presentación del problema de elección que contribuye a una toma de decisión conveniente para el decisor. Ante las distintas fricciones (llamadas también *pain points*) que dificultan nuestro entendimiento del problema y alcanzar una decisión óptima, los *nudges* se convierten en palancas que facilitan la decisión. Sunstein (2016) distingue entre *nudges* del sistema 1, enfocados a procesos automáticos, como el uso de opciones por defecto y *nudges* del «sistema 2», que actúan sobre los procesos deliberativos, como formación e información.

1. Behavioral pensions

El ahorro a largo plazo ha sido uno de los ámbitos más desarrollados en diferentes enfoques conductuales. Las primeras experiencias exitosas son de finales del pasado siglo, con los trabajos de Thaler y Benartzi y la creación de *Save more tomorrow*™ para los planes 401(k) estadounidenses[4]. Estos esquemas favorecen procesos suaves de ahorro, ayudando a tomar la decisión y a una ejecución paulatina y programada.

Ahorrar para el futuro no es fácil. Detraer recursos que pueden modificar el *statu quo* de una persona puede ser una experiencia dolorosa, y la decisión no tiene efectos inmediatos y neurológicamente se procesa como una pérdida. En el ahorro de largo plazo hay tres brechas (*gaps*) emocionales que son frenos a la acción:

- *Gap* de Identidad: No nos vemos de mayores y no nos identificamos nosotros mismos de mayor con «esa» persona que seremos en el futuro.
- *Gap* de Empatía: Nos pesan más las emociones presentes que las que nuestro yo futuro experimentará.
- *Gap* de Tangibilidad: No alcanzamos a comparar nuestro estilo de vida presente con el que podemos tener en el futuro.

Hay que intentar transportar a la persona emocionalmente al futuro y a que se visualice en su dimensión de retirada, lo que supone trabajar sobre su sistema 2 de pensamiento, activar sus emociones futuras, empatizar con ellas, hacer un ejercicio de visualización del «yo futuro» y tratar de superar o minimizar las tres brechas emocionales que describíamos.

---

[3] Frente al sistema 2, que es lento, deliberativo y lógico.

[4] Ver Thaler y Benartzi (2004).

La experiencia nos muestra que hay tres sesgos que nos dificultan los procesos de ahorro:

El autocontrol («hoy no, mañana»), las decisiones sobre cuestiones que sabemos que son importantes para nosotros tendemos a posponerlas si son difíciles, es lo que se llama procastinación. Inicio de dietas, de práctica deportiva, de dejar de fumar, de aprender idiomas, de ahorrar para la jubilación, todo eso se suele quedar en buenos deseos o en tentativas fallidas (y desalentadoras) porque, aunque tratemos de sobreponernos, cambia sustancialmente nuestra situación actual generando un pain point que más pronto que tarde acabará por frustrar nuestros buenos deseos. Hay que trabajar en minimizar esos puntos de dolor, a través de *nudges* que se conviertan en palancas para actuar.

La inercia («actuar vs. no actuar»). Es difícil cambiar hábitos, hay que buscar los momentos en los que la persona puede estar más receptiva, por una parte, y facilitar su integración en sus hábitos. Una de las opciones más potentes, que utiliza frecuentemente la economía conductual, es el uso de defaults, opciones por defecto. Se trata de no tener que hacer nada para que cambie nuestro estado (ahorrar vs. no ahorrar, tener los ahorros en un ciclo de vida en lugar de elección de perfil de riesgo, renta vitalicia en lugar de capital) hacia una situación objetivamente más favorable para nosotros.

La aversión a la pérdida («antes tenía más»). Nuestro cerebro procesa el ahorro en el área en la que procesa una pérdida. Es necesario lograr que el ahorro no duela, que neurológicamente no lo ubiquemos donde las pérdidas. Estrategias que vinculan el ahorro a incrementos de renta disponible, son nudges potentes para no sentir que nos desprendemos, para siempre, de ese dinero. Y debemos trabajar en mensajes continuos una vez iniciado el proceso de ahorro para mantener el sentimiento de propiedad sobre él. No olvidemos, como dice la Teoría de la Perspectiva, que todo cambio, de ganancia o pérdida, lo vivimos sobre una situación de referencia, que es el estado inmediatamente anterior, no el estado original.

La disciplina de behavioral pensions tiene ya un cierto desarrollo en varios países del mundo, y hay evidencia empírica de la potencia de nudges. El paradigma clásico propone que los sistemas de pensiones se desarrollan con estímulos de índole financiero y fiscal. La economía conductual nos dice que hay que focalizar en el descubrimiento objetivo de la necesidad, el awareness, y que el uso de nudges es la herramienta más potente. Benartzi *et al.* (2017) muestran cómo el nudging es mucho más «coste-efectivo» que cualquier otro tipo de incentivo (financiero, educacional), en un análisis de lo acontecido en los últimos diez años. Pero Carrol *et al.* (2009) van

más allá y valoran la efectividad relativa de los nudges, que cuantifican en 100 dólares de incremento de aportación por cada dólar invertido en el nudge. Chetty *et al.* (2013) estiman que, por el contrario, cada dólar subsidiado (financiera o fiscalmente) solo produce un aumento de un céntimo en la aportación. Lo que hacen los incentivos económicos, en opinión de estos autores, no es crear nuevo ahorro, sino reconducir a los ahorradores más avezados hacia sistemas más eficientes. Valero (2018) revisa estas claves en la aplicación de la economía conductual para el desarrollo de sistemas complementarios en el ámbito de las empresas.

En suma, no son pocas las enseñanzas de la behavioral pensions (Ayuso, Guillén y Valero, 2017b) que nos guían hacia un enfoque muy diferente al tradicional, desarrollado a nivel de políticas públicas con instituciones como el White House Social and Behavioral Sciences Team en Estados Unidos o el Behavioral Insight Team en Reino Unido, entre otros.

Pero el gran objetivo del ahorro para pensiones no es el ahorro en sí mismo, sino que lo ahorrado se convierta en un flujo suficiente de ingresos para las personas en su retiro, la desacumulación, que ha sido objeto de mucha menos atención, investigación y propuestas que la parte de la acumulación o ahorro hasta el momento. Pero la economía conductual también tiene propuestas para esta fase.

Las formas de prestación son diversas, pero hay algunas que se adaptan más a los objetivos que debe tener un sistema de pensiones; no hay un único instrumento válido, sino una adecuada combinación de instrumentos para que la pensión se adecue a las necesidades de la persona jubilada (Ayuso, Guillén y Valero 2017a). Resulta muy interesante la aproximación holística al fenómeno de la desacumulación (Blake y Boardman, 2010)[5], a través de un programa conductual similar al de Thaler y Benartzi, pero aplicado en la fase de cobro, al que llaman Spend More Today. Esta visión implica la elaboración de un plan de disposición de los recursos acumulados, con asesoramiento, que garantice un mínimo «esencial» para vivir, que se puedan asegurar las contingencias de riesgo (fallecimiento fundamentalmente), manteniendo un stock suficiente para abordar contingencias no previstas, que a través del uso de herramientas financieras se consiga planificar y garantizar el nivel de vida «adecuado», y que el remanente de riqueza acumulada pueda ser usado para alcanzar el nivel de vida «deseado», o si es preferido, que se deje como legado.

[5] Iniciativa Spend More Today.

Para la toma de decisiones, los elementos básicos con los que cuenta una persona tienen que ver, en primer lugar, con la situación financiera global de la persona, que determinará el nivel de riqueza «a pensionar». Adicionalmente, hay que estimar las necesidades financieras previstas para el futuro, lo que resulta fundamental para definir el nivel inicial y el grado de crecimiento de la pensión. También, por supuesto, conocer cuáles son las necesidades inmediatas de capital y el deseo de legado.

Todo eso supone que las personas tendrán que tomar decisiones sobre aspectos que le son difíciles de comprender, en sí mismos, y sus consecuencias, como, por ejemplo, la elección del nivel de renta garantizado y su crecimiento con algún índice, que normalmente suele ser la inflación. También deben valorar si hay deseo de legado, que condiciona las cantidades de las que podrán disponer, o si pueden tener necesidad de retiros concretos de parte de lo acumulado, que llevará a percepciones en forma de capital, aunque vengan combinadas con algún tipo de renta o retiro programado. Y sobre las rentas a percibir, si son individuales o conjuntas, y en este caso, con qué porcentaje de reversión, y también si la renta es inmediata o diferida.

Una desacumulación adecuada debe hacer frente también a las trampas conductuales: instintivamente acudimos a la contabilidad mental, y valoramos más un cheque grande que varios cheques pequeños, que es lo que nos ofrece una renta vitalicia. Nos enfrentamos al annuitization puzzle (Modigliani, 1986), que se resume en que si bien la teoría racional asume que las rentas vitalicias son atractivas porque abordan el riesgo de supervivencia a los propios ahorros, son relativamente pocos los que deciden anualizar una porción significativa de su riqueza (Benartzi *et al.* 2011, Panis 2004, McGill *et al.*, 2005)[6].

De hecho, la Asociación Actuarial Europea realizó una encuesta (AAE, 2014) que ponía de manifiesto cuáles eran las carencias para desarrollar con éxito las rentas vitalicias: (i) los fondos acumulados son insuficientes; (ii) existen productos con mayor flexibilidad que las rentas vitalicias; (iii) no hay buena ni suficiente información y asesoramiento sobre los riesgos a considerar en la desacumulación; y, (iv) se consideran productos para situaciones extremas o especiales. Junto a ello, establecía lo que debían ser objetivos o *best practices* para aplicar en la desacumulación: (i) proponer soluciones diferentes para necesidades diferentes; (ii) tener una buena regulación, que sea robusta y estable, (iii) poder acceder a asesoramiento especializado; y, (iv) la existencia de incentivos fiscales.

[6] En Valero *et al.* (2018) se puede encontrar una extensa reflexión sobre la gestión del ahorro tras la jubilación.

El framing o modo de presentación de los productos de rentas es crucial: hay que hacerlo remarcando que constituyen una opción de consumo que garantiza de por vida la cobertura de las necesidades vitales y no como una opción de inversión en la que claramente parte en desventaja respecto de otras opciones. También es necesario proporcionar alivio a uno de los principales sesgos conductuales, la aversión a la pérdida, facilitando soluciones económicas a fallecimientos prematuros.

Y es que el incremento de la longevidad supone un riesgo en la fase de desacumulación, riesgo que añadir a los financieros, y con un impacto potencialmente mayor. Un aumento no esperado de la supervivencia es un riesgo sensible, y que no siempre es conocido o controlado. O'Brien *et al.* (2005), muestran la subestimación de la esperanza de vida, seis años en promedio. Si creemos que viviremos menos, los ahorros no alcanzarán para financiar la jubilación. Ciertamente, este riesgo de longevidad no es en general comprendido, y por tanto, tampoco asumido (Blake, 2014). Las personas desean que sus ahorros para la jubilación les permitan mantener el nivel de consumo a lo largo de su vida, pero no es fácil medir cuál es el nivel de gasto periódico que les permita sobrevivir a sus ahorros. Y uno de los riesgos más relevantes es el de vivir más de lo esperado, es decir, el riesgo de longevidad, ese gran desconocido.

Algunas experiencias prácticas

La primera y exitosa aplicación práctica expresa de la economía conductual en las pensiones fue el programa Save More Tomorrow (Thaler y Benartzi, 2004, Benartzi y Lewin, 2012) ya citado. Este programa, iniciado a finales del siglo pasado en una empresa industrial mediana estadounidense, se basa en detectar los sesgos conductuales que frenan el ahorro, y con *nudges* adecuados, convertirlos en oportunidades para mejorar el ahorro: para evitar la aversión a la pérdida, se establece un compromiso de ahorro futuro, cuando la persona aumente sus ingresos, de forma preestablecida, acordada, viable y siempre con posibilidad de no realizar la aportación llegado el momento, que no se produce en general porque se crean inercias, con las opciones por defecto, y la afiliación automática (los trabajadores automáticamente quedan afiliados al plan de ahorro) es el *nudge* que ataca la falta de autocontrol. Inicialmente, Save More Tomorrow consiguió multiplicar por cuatro las aportaciones promedio en cinco años, y hoy en día, con más de la mitad de los planes de pensiones más extendidos en EE. UU. (Planes 401k), siguiendo esta filosofía conductual, el crecimiento en aportaciones aumenta a ritmo del 8% anual.

Una aplicación a gran escala del programa anterior es el National

Employment Savings Trust (NEST)[7], sistema de ahorro para los trabajadores británicos que se puso en marcha en 2012 y que venía a paliar los problemas derivados del desigual desarrollo de los planes de pensiones ocupacionales en el Reino Unido, que de ser una fuente fundamental para la financiación de las pensiones de la ciudadanía británica, se habían convertido en un reducto, más o menos extenso todavía, para grupos de trabajadores con más antigüedad, pero que dejaba fuera a los nuevos, muy especialmente a las mujeres que llegaban al mercado laboral. En 2013 se estimaba que sólo el 32% de las empresas ofrecían planes de pensiones a sus trabajadores (National Institute of Economic and Social Research, 2014), y la llamada Comisión Turner, creada para analizar la situación y proponer soluciones (Pensions Commission 2004, Pensions Commission 2005), destacaba entre otras cosas que la situación de las pensiones en el Reino Unido hacía prever una reducción drástica del nivel de pensión (30%), y para compensar habría que duplicar el gasto estatal en pensiones, multiplicar por tres el ahorro privado, y llevar la edad de jubilación a los 70 años. La Comisión Turner publicó dos informes, el primero de diagnóstico, y el segundo de soluciones[8], y en este segundo proponía la creación de un sistema nacional de ahorro basado en las ciencias conductuales, que fue el germen del NEST.

NEST se crea cambiando el paradigma de la economía tradicional, que basa el desarrollo de los sistemas de pensiones en obligatoriedad, fiscalidad, multas, regulación, por un paradigma conductual donde priman los nudges, opciones por defecto y una adecuada arquitectura de decisiones. Y seis años después de su creación, tras un período transitorio de aplicación, más de nueve millones de personas están afiliadas a NEST, con más de 600.000 empresas, y con sólo un 8% de los afiliados que por defecto han decidido salir voluntariamente del sistema (y suelen ser trabajadores mayores conscientes de que el poco tiempo hasta su retiro no les permitirá ahorrar lo suficiente).

La afiliación automática existe también en otros países, en EE. UU., desde 2006, en Nueva Zelanda (Kiwisaver) desde 2007, que también utiliza aportaciones por defecto, o en Chile para los trabajadores autónomos desde 2012. Italia introdujo parcialmente la afiliación automática en 2007 pero no fue exitosa, fundamentalmente porque transformaba un concepto muy apreciado por empresas y trabajadores (la TFR o Trattamento di fine

---

[7] Puede consultarse todo lo relativo a este sistema en: https://www.nestpensions.org.uk/schemeweb/nest.html.

[8] Puede encontrarse una revisión de ambos en el artículo del Prof. Nicholas Barr «*Turner gets it right on pensions*», en https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/turnergetsitrightonpensions.

rapporto) en contribución a pensión y no fue bien recibido por los propios trabajadores (OECD, 2012).

Las experiencias en la aplicación de la economía del comportamiento a las pensiones se multiplican en el mundo. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creó el Laboratorio para el Ahorro Previsional, a través del cual experimenta sobre distintos proyectos para el crecimiento del ahorro para pensiones en la región basados en aplicaciones de la economía conductual, Nueva Zelanda utiliza la behavioral pensions de forma preeminente en la mejora continua en el sistema Kiwisaver. Los experimentos en México sobre el aumento de aportaciones voluntarias a sistemas complementarios de pensiones resultan muy prometedores, con 40% de aumento en los primeros pilotos realizados (Ideas42, 2015). Un amplio estudio sobre la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina sugiere en la profundización de los hallazgos de la economía del comportamiento para mejorar las deprimidas tasas de cobertura en la región (Mesa-Lago, Valero, Robles y Lozano, 2017).

En un entorno, en suma, donde las recetas tradicionales parecen haber llegado a su límite, frenando la extensión de los sistemas de pensiones a todos los que los necesitan y en las cuantías que necesitan, la economía conductual se constituye en una esperanza para ese desarrollo imprescindible en todo el mundo.

2. Hacia la sostenibilidad por las pensiones

Nos adentramos en otro aspecto de las pensiones, que también está impregnado de economía del comportamiento, y que es la sostenibilidad. No parece que haya mejor momento que este para hablar de ello. Estamos ante una crisis sanitaria no conocida por nuestras generaciones que va a devenir también en una importante crisis económica, aunque todavía es prematuro obtener una medición adecuada de la profundidad de la crisis económica consecuencia de la pandemia y de los efectos que va a dejar.

Pero sea cual sea su profundidad, esta crisis económica es diferente a las últimas que hemos vivido en su origen, pero muy probablemente no sea diferente en sus consecuencias. La Gran Recesión vino precedida de un importante debilitamiento de las instituciones económicas en general y financieras en particular. Sin embargo, la crisis actual nos impacta con una economía mucho más saneada, menos endeudada, con los bancos muy reforzados en capital y sus balances mucho más equilibrados.

En cualquier caso, estamos pasando por un proceso, a corto plazo, de contracción importante de la economía, pero muy probablemente en un

tiempo más o menos corto podremos alcanzar de nuevo los niveles económicos de antes de la pandemia.

De entre todos los sectores, probablemente el de la inversión a largo plazo sea de los menos afectados. El ahorro para la jubilación sea cual sea el producto que utilicemos para su instrumentación, funciona en el transcurso del tiempo y sobrevive bien a las crisis. Los portafolios se enfocan en ese largo plazo con asignaciones de activos diversificadas, predominantemente renta fija y renta variable, aunque algunos grandes fondos tienen importantes participaciones en activos alternativos también.

Con la coyuntura actual, no parece que se vayan a estresar notablemente las tasas de interés en el mundo, con inflaciones bajas y políticas monetarias expansivas. Ello hace pensar que la renta fija no va a aportar mucho valor a las inversiones, pero tampoco dará sobresaltos. Y en cuanto a la renta variable, es bastante probable que se comporte como siempre, lo que supone, tras las caídas bruscas iniciales, alta volatilidad durante un tiempo, y recuperación en un plazo razonable. Así ha sucedido siempre, así está sucediendo, y no hay motivos para pensar que no siga siendo así. En suma, no se prevé un impacto relevante en los fondos de pensiones.

De esta situación podemos y debemos aprender muchas cosas, como que para el futuro de los sistemas de pensiones las ciencias del comportamiento van a tener una enorme relevancia. Es claro que en el regreso a la normalidad tendremos una memoria reciente de lo sucedido, lo que llamamos heurística de disponibilidad, que significa que los últimos acontecimientos condicionan fuertemente nuestras decisiones, aunque sus resultados sean de largo plazo. Veremos un mayor deseo tanto de coberturas aseguradoras como de procesos de ahorro, al haber podido apreciar su relevancia durante la pandemia. En el mundo del ahorro para pensiones va a aparecer un nuevo público objetivo de gente más joven, probablemente ya concienciada con la necesidad de ahorrar, que exige unas formas de relación distintas a las que otras generaciones han tenido como código: la personalización a través del uso de big data, pasar de principios a contenidos, hacer vivir experiencias y a incorporar las cosas que preocupan a las nuevas generaciones, como por ejemplo la sostenibilidad y la transición a una economía verde. En este sentido unas inversiones responsables en un marco de uso y aplicación de las ciencias conductuales pueden ser una respuesta muy adecuada, a los que nos referiremos a continuación.

No vamos a salir de esta crisis igual a como entramos en ella, y en ese sentido los fondos acumulados para las pensiones no van a ser una excepción. Se acercan tiempos en los que tendremos que diseñar un futuro

más entroncado con el ser humano en los que las preocupaciones básicas sobre nuestra vida adquirirán un papel predominante. Y por supuesto en ellas estará una jubilación que cada vez va a durar más en nuestra existencia.

3. Actuaciones en el portafolio de corto plazo

Muchos de los sistemas de pensiones de capitalización individual no pasan por sus mejores momentos en el aprecio de la población. No son pocos los motivos, pero es indudable que las administradoras de fondos de pensiones tienen en muchos países una mala imagen. Pero esta crisis también aporta una oportunidad para rescatar todo lo bueno que tienen los sistemas de ahorro de largo plazo y poner en valor su rol social. Para ello se pueden hacer varias actuaciones en los fondos de pensiones para colaborar en el combate contra la pandemia. Es momento de que los fondos de pensiones sean propositivos y muestren liderazgo. Junto a medidas de orden social (campañas de concienciación para la higiene personal, potenciar el uso digital para evitar contagios, realizar donaciones significativas, en material sanitario, en la canasta de la compra para las personas más necesitadas, entre otras), hay también medidas en la administración de los portafolios que pueden llevarse a cabo:

- Exoneración o reducción de comisiones durante los estados de emergencia.
- Invertir parte de los fondos de pensiones en industria local que produzca material sanitario.
- Invertir en sectores estratégicos clave en cada país.
- Sugerir emisiones de deuda pública para socorrer a la población que sean compradas por los fondos de pensiones.

4. Actuaciones en el portafolio de largo plazo

La sostenibilidad será uno de los impulsores de la salida de la crisis. Los fondos de pensiones, como principal inversor institucional del mundo, deberán liderar otra forma de invertir, donde primará la preocupación por el entorno y por cómo se hacen las cosas, apoyando el financiamiento de la transición a una economía verde. Así, considerar criterios ambientales, sociales y de buen gobierno (ASG), es imprescindible para garantizar la sostenibilidad de las inversiones en el largo plazo.

Hay que dejar clara alguna cuestión previa: no hablamos de altruismo, hablamos de gestión de riesgos. Es decir, no se trata de sacrificar rentabilidad

por realizar determinadas inversiones, todo lo contrario, se trata de obtener rentabilidades sostenibles más elevadas por incorporar a la gestión de riesgos, los criterios extrafinancieros (ASG). Hay diferentes estrategias para incorporar el análisis ASG a la inversión, en lo que llamamos Inversión Socialmente Responsable (ISR). Una inicial, que es la exclusión de activos que no concuerden con el ideario del fondo, otra más avanzada que es la integración del análisis extrafinanciero junto al financiero, y una tercera que es la implicación para cambiar conductas en los emisores de activos. Todo esto se puede realizar de forma gradual, de manera que se vayan acompasando los medios disponibles a los resultados que se van obteniendo y a la experiencia que se genera.

La ISR básicamente se aplica en un escrutinio (screening) del portafolio, de forma que los emisores de los activos (y los propios activos) en tenencia cumplan con los principios del fondo de pensiones (que se deben explicitar en la declaración de política de inversiones –statement of investment policy–, por una parte, y en la inversión en activos sostenibles (inversión temática) o con impactos medibles (inversión de impacto), como huella de carbono, potencia en instalaciones renovables, número de personas favorecidas por microcréditos, áreas de extensión agrícola sostenible, etc.

Un referente global de la inversión sostenible son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, que se ha convertido en una estrategia de focalizar las inversiones en empresas e instituciones que total o parcialmente promuevan alguno o algunos de estos ODS. Normalmente estas entidades informan en sus memorias cuáles son los ODS y las métricas del impacto de su actuación en esos terrenos.

La ISR no es invertir una parte del portafolio en activos sostenibles, sino un proceso de análisis y ejecución global del portafolio, incluyendo las inversiones indirectas, en fondos mutuos, por ejemplo, a través de procesos de look-through (o desempaquetamiento del fondo) o de diálogo con los gestores para confirmar la aplicación por su parte de políticas de ISR concordantes con la del fondo de pensiones.

Buena parte de los activos vinculados a la ISR son activos ilíquidos, y en general, alternativos. Esto, que es un obstáculo para otro tipo de inversores, no lo es para los fondos de pensiones, que tienen el foco en el largo plazo. Esto es lo que les permite también invertir en activos que no son populares (Ibbotson *et al.,* 2019), es decir, que tienen una serie de características que les confieren una mayor rentabilidad sostenida en el tiempo. Los famosos endowments de las grandes universidades estadounidenses muestran la potencia de la inversión alternativa en el largo plazo.

Pues bien, lo que se trata es de conjugar esta inversión alternativa con inversión sostenible, de forma que los fondos de pensiones puedan invertir a largo plazo en activos sostenibles sin necesidad de estar sometidos a los rigores de mercado de corto plazo. Con una adecuada política de inversiones, que se depura en el tiempo, y siguiendo metodologías ya contrastadas (entre las que se encuentran las derivadas del seguimiento de los Principios de Inversión Responsable de Naciones Unidas o la taxonomía de ODS invertibles propugnada por los grandes gestores de activos holandeses, como PGGM y AGP, con su modelo multidimensional), podremos conseguir que los fondos de pensiones sean los auténticos agentes del cambio hacia una economía sostenible en el largo plazo.

5. Conclusiones

Hemos revisado los principios de la economía del comportamiento, para poder entender su aplicación en el mundo de las pensiones, y que puede lograr más (y más saludables) procesos de aportes a la Seguridad Social en general y a las pensiones en particular. Hemos visto también cómo hay sesgos conductuales que nos apartan de una toma de decisiones que llamaríamos racional, pero también que hay herramientas que nos pueden ayudar a corregir los desvíos. Y, por último, hemos dedicado buena parte del capítulo en entender el potencial que tienen las pensiones en el mundo para caminar por una senda de sostenibilidad que nos proporcione un mundo mejor, en el que el ahorro que se logra de largo plazo para las pensiones no solo consigue que éstas sean mejores, sino que, mientras no se destina para pagar pensiones, puede trabajar para el bienestar de la sociedad.

Bibliografía

Actuarial Association of Europe [AAE]. (2014). Survey of decumulation regimes. Noviembre.

Allais, M. (1952). *Traité d'economie pure*. París: Imprimerie Nationale, Vol 4. Nº 8, 63.

Ayuso, M., M. Guillén y D. Valero (2017a). «Productos para la etapa de retiro, alternativas y costes» en: *Ideas para una Reforma de Pensiones*, D. Tuesta; A. Melguizo y L. Carranza (Eds.). Universidad San Martín de Porres.

Ayuso, M., M. Guillén y D. Valero (2017b). «The role of complementary pensions in Public pension systems». *The greatest economic challenge of the 21st century*. I. Domínguez y J. J. Alonso. (Eds.). Springer.

Barr, N., *et al.* (2022). *Prosperidad y Pensiones*. Ed. D. Tuesta. ADAFP. https://adafp.org.do/wp-content/uploads/2022/03/Libro-Prosperidad-y-Pensiones.pdf

Becker, G.S. (1976). *The Economic Approach to human Behavior*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.

Benartzi, S. y Lewin, R. (2012). *Save more tomorrow*. Ed. Penguin.

Benartzi, S., A. Previtero y R. Thaler (2011). «Annuitization Puzzle». *Journal of Economic Perspective*, Vol 25, 4, 143–164.

Benartzi, S. *et al.* (2017). «Should Governments invest more in nudging?» *Psychological Science*. Vol. 28, 1041-1055.

Bernoulli, D. (1738). Specimen theoriae Novae de Mensura Sortis. *Comentarii Academiae Scientiae.* Imp. Petropolitanae, 175-192.

BID (2020). Base de Datos-Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social. https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio

Blake, D. y Boardman, T. (2010). Spend more today: using behavioural economics to improve retirement expenditure decisions. Discussion Paper PI-1014. The Pensions Institute. British Library.

Blake, D. (2014). *The consequences of not having to buy an annuity.* Pensions Institute Cass Business School City University, Discussion Paper PI-1409, June.

Carrol, G. G. *et al.* (2009). «Optimal defaults and active decisions». *Quarterly Journal of Economics*, 124, 1639-1674.

Chetty, R. J. *et al.* (2013). Active Vs. Passive Decisions and Crowd Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark. Harvard University Working Paper.

Ibbotson, Roger *et al.* (2019). *Popularity: A Bridge between Classical and Behavioral Finance.* CFA Institute Research Foundation.

Ideas42 (2015). Using Behavioral Science to Increase Retirement Savings: A new look at voluntary pension contributions in Mexico. https://www.ideas42.org/wp-content/uploads/2015/11/I42_571_MexicoPensionsReport_ENG_final_digital.pdf

Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow.* Farrar, Straus and Giroux.

Kahneman, D. y Tversky, A. (1979). «Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk». *Revista Econométrica*, Vol. 47, Nº 2, 263-291.

McGill, D., *et al.* (2005). *Fundamentals of private pensions*. Oxford University Press. Oxford.

Mesa-Lago, C. *et al.* (2017). Estudio de cobertura en pensiones de los trabajadores independientes y asalariados informales en los países AIOS. AIOS http://www.aiosfp.org/wp-content/uploads/2018/04/ESTUDIO-DE-COBERTURA-AIOS.pdf

Modigliani, Franco (1986). «Life Cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations». *American Economic Review*, 76(3), 297–313.

Nash, J. F. (1949). «Non-cooperative Games». *Annals of Mathematics.* Vol. 54, Nº 2.

National Institute of Economic and Social Research. (2014). Employers' Pension Provision 2013. Research Report 881. Department for Work and Pensions. UK Government.

O'Brien, C., Fenn, P. y Diacon, S. (2005). *¿How long do people expect to live? Results and implications?* Centre for Risk and Insurance Studies. CRIS Research Report 2005-1, March.Nottingham University Business School.

OECD (2012). *Pensions Outlook 2012*, OECD Publishing.

Panis, S. (2004). «Annuities and retirement satisfaction». En: O. Mitchell, O. y S. Utkus (Eds.): *Pensions design and structure: New lessons from behavioural finance*. Oxford University Press.

Pensions Commission (2004). *Pensions: Challenges and Choices. The First Report of the Pensions Commission*. The Stationery Office (TSO).

_____ (2005). *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century.* The Stationery Office (TSO).

Savage, L. J. (1954). *The Foundations of Statistics.* John Wiley and Sons Inc. University of Michigan, New York, 575-585.

Simon, H. A. (1957). *Models of man. Social al Rational*, New York, John Wiley and Sons Inc.

Sunstein, C. (2016). «People prefer system 2 nudges (kind of)». *Duke Law Journal*.

Thaler, R. y C. Sunstein. (2009). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven y London: Yale University Press.

Thaler, R. y S. Benartzi. (2004). «Save more tomorrow. Using behavioural

economics to increase employee saving». *Journal of political Economy*, 112 (S1), 164-187.

Valero, Diego. (2015). Neuroeconomía y Economía del comportamiento de pensiones. Libro Técnico *Congresso 2015*. Asociación Brasileña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ABRAPP).

_____ (2018). «Hacia un nuevo paradigma en las pensiones de segundo pilar». *Actuarios,* Nº 42.

Von Neumann, J. y O. Morgenstern (1949). *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University.

Chile: el tercer pilar en pensiones

*Hugo Cifuentes Lillo**

*Miguel Pelayo Serna***

Sumario

Introducción. 1. Pilares del sistema de pensiones chileno. 2. Instrumentos de ahorro voluntario. Cotizaciones Voluntarias. Depósitos Convenidos (DC). Ahorro previsional voluntario (APV). Ahorro previsional voluntario colectivo (APVC). Cuenta de Ahorro Voluntario (Cuenta 2 o CAV). 3. Propuestas de perfeccionamiento y reformas previsionales de los últimos 10 años. Reforma previsional del Presidente Piñera. Reforma previsional del Presidente Boric (noviembre de 2022). 4. Experiencia Comparada. a. Reino Unido. Lecciones del Sistema Británico. Comentario General respecto del Ahorro Voluntario. Instrumentos de Ahorro Voluntario para pensión en el Reino Unido sobre las Pensiones Personales. Sobre las Lifetime Individual Savings Accounts o Lifetime ISA (Cuentas Vitalicias de Ahorro Individual). b. Planes y fondos de pensiones en España (PyFP). Pactos de Toledo. Legislación española sobre PyFP. Naturaleza de los fondos de pensiones. Aportes y prestaciones. c. Planes de ahorro voluntario en Sudamérica. d. Planes paneuropeos de pensión (UE). 5. A modo de conclusión. Bibliografía.

* Abogado, doctor en derecho, profesor de seguridad social, Miembro de Número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y director en Chile de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

** Abogado experto en regulación económica, Magíster en Políticas Públicas, Universidad de Oxford, ex asesor del Gabinete Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile. Consultor en Política Pública y Regulación Económica.

Introducción

Los sistemas de pensiones se crean para proveer ingresos a las personas al presentarse las contingencias sociales de la vejez, invalidez o muerte del jefe o jefa de hogar. Se trata, por lo general, de mecanismos de cotizaciones obligatorias los que, dependiendo del sistema, adoptan diversas formas de canalizar esos aportes, pero que, en definitiva, buscan superar el sesgo intertemporal que afecta a las personas y que les lleva a favorecer primariamente el consumo inmediato por sobre las futuras necesidades.

Adicionalmente, los países crean mecanismos de ahorro adicional de carácter voluntario, los que se orientan a complementar los aportes obligatorios. Estos mecanismos usualmente intentan superar el sesgo intertemporal mediante beneficios tributarios asociados al ahorro adicional, aunque al mismo tiempo, establecen restricciones de acceso a los saldos acumulados a fin de que éstos tengan un fin primordialmente previsional o, en su caso, lo permiten so pena de perder los beneficios adquiridos, en particular los tributarios.

En el sistema chileno, estos mecanismos de ahorro voluntario para pensión toman varias formas, aunque su adopción aún no es masiva. En la última década, se han presentado proyectos de reforma previsional, algunos conteniendo reformas al ahorro voluntario y, en general, siguiendo orientaciones similares, lo que da cuenta de su importancia en el debate actual. En el presente ensayo, revisamos los instrumentos existentes en la legislación nacional, las propuestas de reforma contenidas en los proyectos más recientes, y posteriormente, con una mirada comparada, analizamos experiencias que podrían entregar luces sobre cómo seguir abordando la temática en Chile. Además, se indican algunas áreas a explorar en la política pública en relación a la posibilidad de aumentar la transferibilidad de ahorros entre naciones, con miras en la experiencia europea. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones y posibles consideraciones para mejorar el sistema chileno en la materia.

1. Pilares del sistema de pensiones chileno

Los sistemas de pensiones son el mecanismo de protección de ingresos por contingencias de carácter permanente o de un horizonte temporal extendido, en las que el beneficiario se encuentra en total o relativa disminución de su capacidad laboral. En Chile, se reconoce protección por vejez, discapacidad de carácter permanente o duradero, así como también para quienes vivían a costa de quien generaba la principal fuente de ingresos de la familia.

El sistema nacional se erige sobre la base de tres pilares. El primero, de carácter no contributivo, garantizado, con vocación universal[1] expresado en la «Pensión Garantizada Universal» o «PGU», por la Ley 21.419[2]. Pilar que otorga una pensión a las personas de al menos 65 años, que cumplan con exigencias de residencia y afluencia económica, de un monto base de $193.917[3]. El segundo, regulado en el Decreto Ley 3.500, de 1980 (en adelante DL 3.500), pilar contributivo obligatorio, conformado por cotizaciones que se acumulan en una cuenta de carácter individual de titularidad del cotizante y administrada por sociedades anónimas de giro especial y único denominadas «Administradoras de Fondos Pensiones» o «AFP»[4]. En términos conceptuales, se trata de un sistema de contribución definida, es decir, el aporte periódico mensual, se realiza con base en un monto definido fijado por ley (actualmente en un 10%), en relación al ingreso imponible, que se integra en una cuenta individual de propiedad del cotizante, calculándose el monto de pensión finalmente en función del ahorro (cotizaciones) y rentabilidad, generados durante la vida activa del cotizante.

El tercer pilar, también regulado en el DL 3.500, y que es el objeto central de este ensayo, es el voluntario. Pilar creado con lógica complementaria al segundo pilar (aunque con los años dejó de ser el principal en la mediana de pensión), y vigentes desde los inicios del sistema, otorgando unos instrumentos de ahorro a los afiliados, financiados con cotizaciones voluntarias de carácter previsional, aportes asociados a beneficios e incentivos tributarios. Como veremos, y no obstante los incentivos, su participación en el sistema es de carácter marginal, existiendo aposado un saldo acumulado a marzo 2022 (MM$) 6.593.614[5].

Finalmente, cabe indicar que existen en Chile otros sistemas de pensiones que, no obstante, su interés, exceden el objetivo de este trabajo. Entre ellos, el de las antiguas Cajas de Previsión[6], sistema de beneficio definido en extinción. En una nota similar, con ciertas diferencias de diseño, el régimen de pensiones de Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad.

---

[1] Esto es en contraste a los sistemas de beneficio definido, donde la lógica se invierte, existiendo un monto «prometido» de pensión (según antigüedad, salario, entre otros) al que accede quien es parte del esquema de pensiones, lo que se financia con base en contribuciones cuya entidad o proporción varía en función de las necesidades de financiamiento de la cohorte pensionada.

[2] Enero de 2022.

[3] Valor a noviembre de 2022. Se reajusta anualmente (22 US$ aprox.).

[4] Superintendencia de Pensiones (SP). *El Sistema de Pensiones Chileno (2010)*, p. 11.

[5] Datos de la SP.

[6] Hoy administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS).

2. Instrumentos de ahorro voluntario[7]

El denominado tercer pilar del sistema chileno[8], es de carácter contributivo previsional, en cuanto se constituye con aportes –con naturaleza jurídica de cotizaciones–, del afiliado o de éste en convenio con su empleador. Las modalidades son cuatro: Cotizaciones Voluntarias (CV); Ahorro Previsional Voluntario (APV); Depósitos Convenidos (DC) y Ahorro Previsional Colectivo (APVC). Además, agregamos la cuenta 2 o CAV que, aunque no comparte todas las características de los otros instrumentos, sí tiene un fin primario y fundamentalmente de ahorro para pensión.

El objetivo de estos instrumentos[9] es acumular aportes previsionales que, junto a su rentabilidad, permita al afiliado, en general trabajadores dependientes del sector privado, complementar o mejorar el saldo de la cuenta de capitalización individual (CCICO), para generar pensión más alta o engrosar la ya generada y, en algunos eventos, adelantar la época de pensionarse.

Los trabajadores sujetos a un estatuto laboral diferente al Código del Trabajo, entre ellos, el de la administración pública, Universidades Estatales y municipios, sólo pueden participar de los planes de cotizaciones voluntarias y de ahorro previsional voluntario[10].

En las condiciones que señala la regulación, es posible que el afiliado cambie la finalidad del ahorro, pero ello implica quitarles el carácter de previsional y, por consiguiente, quedar sujeto a tributos. Asimismo, estos aportes en tanto se destinan a pensiones, son inembargables.

Las gestoras de estos instrumentos pueden ser AFP o una Institución Autorizada (IA), los que se amplían en caso del APVC a compañías de seguros, bancos, administradora de fondos mutuos y de inversión y administradoras de fondos para la vivienda.

Las gestoras pueden cobrar comisiones por administración, como porcentaje del saldo. Ellas efectúan la cobranza de los aportes según lo

---

7 En el tratamiento de este apartado, hemos seguido a Cifuentes, Arellano y Walker (2013) y a Lanata F. Gabriela. «Ahorro previsional voluntario», en Cifuentes L., H. (coordinador): *Reforma previsional,* Santiago, Chile, 2008, pp. 83-108.

8 Algunos de esos instrumentos fueron establecidos en el texto original del DL N° 3.500.

9 Esta normativa contenida en los Arts. 20 y siguientes del DL 3.500, de 1980, ha experimentado importantes modificaciones, en los más de 40 años de vigencia de ese cuerpo legislativo.

10 Mientras se mantengan las características actuales del sistema remuneracional de los funcionarios públicos, entre otros, regidos por el estatuto administrativo, y al no existir norma expresa, este mecanismo no les es aplicable a dichos trabajadores. A estos sectores de funcionarios tampoco les resulta posible efectuar Depósitos Convenidos (DC) en acuerdo con sus empleadores.

dispuesto para las cotizaciones. Estos ahorros no son considerados para el cálculo del aporte adicional para constituir pensiones de invalidez y sobrevivencia. La fiscalización de estos instrumentos, en todos sus aspectos, compete a la Superintendencia de Pensiones (SP) y a la Comisión para el Mercado Financiero (CMF).

Por último, estos instrumentos de ahorro previsional, de fallecer el afiliado/cotizante, sin beneficiarios de pensión, incrementan su masa de bienes, es decir, son herencia.

Cotizaciones Voluntarias[11]

Ellas se efectúan por los afiliados por sobre el 10% obligatorio, enterándolas en la misma cuenta de CCICO[12], en el mismo Fondo o en uno distinto a aquel de las cotizaciones obligadas, en la misma u otra AFP, incluso en una IA. El empleador retiene estas cotizaciones de la remuneración y las entera en la entidad correspondiente. Su incumplimiento y el cobro se sujeta a las mismas reglas aplicables al recupero de cotizaciones obligatorias. Al igual que las cotizaciones no constituyen remuneración para ningún efecto.

Depósitos Convenidos (DC)

El trabajador puede depositar en una cuenta especial las sumas que convenga con su empleador, con el único objeto de financiar una mejor pensión. Los empleados públicos están excluidos de este mecanismo de ahorro.

Se puede convenir un monto único de una sola vez o un porcentaje mensual. Los depósitos no tienen tope, salvo para beneficios tributarios, en tanto no excedan de 900 UF anuales[13].

Sin perjuicio del destino previsional de los DC, el afiliado puede retirar como Excedente de Libre Disposición (ELD) lo acumulado por este

[11] Ver Art. 20 y siguientes, DL N° 3.500, de 1980.

[12] Cada afiliado puede disponer de las siguientes cuentas personales en la AFP de afiliación, estas son: la CCICO, la CCICV, la CCIDC, la CCIAPVC, la CAV (cuenta 2) y la cuenta de ahorro de indemnización. Estas cuentas pueden estar en cualquier Tipo de Fondo de acuerdo a las disposiciones establecidas en el D.L. N° 3.500,

[13] Impuesto Único de Segunda Categoría o Impuesto Global Complementario, según corresponda.

instrumento de ahorro. Para efectuar estos retiros de ELD, el interesado debe cumplir con los requisitos de asegurar pensión[14].

Los DC los materializa el empleador y se revocan por mutuo acuerdo[15]. El trabajador afiliado puede solicitar al empleador depositar los DC en su AFP o en una IA.

Ahorro previsional voluntario (APV)[16]

El APV se constituye por sumas del afiliado a planes de ahorro ofrecidos por las AFP's e IA[17].

Los afiliados que decidan pensionarse, pueden optar por traspasar todo o parte de los fondos acumulados en sus planes de APV a su CCICO, a objeto de incrementar el monto de la pensión, o financiar o mejorar una anticipada. Estos traspasos no se consideran retiros.

Pueden realizar dichos depósitos los trabajadores cotizantes. Igual que con las cotizaciones voluntarias, los trabajadores pueden retirar todo o parte sus APV, antes de destinarlo a aumentar o anticipar la pensión, en tal caso, dichos retiros quedarán afectos a impuesto.

El plan de APV puede efectuarse directamente en una IA o en una AFP, autorizado por la SP o la CMF. Si los depósitos se efectúan a través de una AFP se consideran cotizaciones previsionales, tanto para su declaración, su pago y su cobranza judicial.

Los afiliados pueden traspasar a una IA o a una AFP, una parte o el total de los APV, tal como ocurre con las cotizaciones voluntarias y los

---

[14] Inciso sexto del artículo 62, el inciso sexto del artículo 64 y los incisos quinto y sexto del artículo 65, todos del DL 3.500. El ELD es el saldo restante en la CCICO del afiliado una vez que se pensiona, y siempre que cumpla con las exigencias de la ley. En términos generales, se establece que todo afiliado con al menos 10 años de afiliación a cualquier sistema previsional, y que tenga fondos suficientes para financiar una pensión al menos equivalente al 70% del promedio de sus remuneraciones imponibles y rentas declaradas y mayor o igual a 12 UF, podrá retirar el saldo restante una vez hecha efectiva la pensión. La regla de cálculo es similar, aunque con ciertos ajustes para el caso de personas declaradas inválidas parciales, y afiliados al sistema antiguo pero que se pensionan bajo el DL Nº 3.500. Finalmente, los requisitos deben cumplirse al efectuar el retiro del ELD, lo que variará según la modalidad de pensión que se trate (véase normas citadas).

[14] Empleadores convienen DC para facilitar la terminación de contratos de trabajo de personas que están cercanas a la edad de jubilación. En otros eventos los DC se han convertido en una herramienta en que trabajador y empleador quitan el carácter de remuneración y renta a aquellas sumas que originalmente constituyen, remuneración variable, como los bonos.

[16] Art. 20 y 98 ñ, DL 3.500. El depósito de APV fue establecido por La ley 19.768.

[17] Régimen de inversión de los fondos de pensiones, que establece cinco tipos diferenciados según la proporción del portafolio invertido en renta fija y variable.

DC. Asimismo, se pueden mantener recursos de APV, simultáneamente, en más de una AFP[18]. Similar situación sucede con el APV y los DC. En dicho caso, la Institución de origen será la responsable de que dichos traspasos se efectúen sólo hacia otros planes de APV o de IA.

Ahorro previsional voluntario colectivo (APVC)

Por este instrumento, establecido en 2008[19], se busca reforzar, ampliar e incentivar el ahorro previsional, conforme lo cual lo cotizado por el trabajador se complementa con lo que éste y su empleador aporten a una cuenta específica, incrementando el saldo para mejorar la pensión de los partícipes del ahorro en la empresa. La iniciativa es del empleador.

El APVC tiene su fuente en los planes de ahorro para la jubilación promovidos por la empresa, es una derivación de los mecanismos de trust y los planes 401 (k) de la legislación de los Estados Unidos[20]. Para Mesa-Lago, «los planes de ahorro voluntario colectivo consisten en depósitos en las cuentas de capitalización individual negociados por empleadores y trabajadores (aunque puede aportar sólo el empleador) y gozan de ventajas tributarias (pago inmediato de impuestos o pago diferido al tiempo de retirar los fondos)»[21].

El APVC se constituye con ventajas tributarias (hasta 600 UF): gasto necesario de la empresa para producir la renta. Para el trabajador su aporte es ingreso no renta.

El APVC es producto de la celebración de un contrato de ahorro suscrito por un empleador por sí y en representación de sus trabajadores con una AFP o una IA, con el fin de que los aportes que se realicen para cada trabajador adherido al plan, mejore su saldo para pensión.

En el contrato se define una alternativa de inversión a través de un plan de ahorros, efectuado por el período convenido[22]. Los trabajadores son siempre dueños de sus aportes y, respecto de los realizados a su nombre por el empleador, pasan a ser de su propiedad en tanto se cumpla con una permanencia mínima

---

[18] Artículo 20 B, del DL 3.500. Los trabajadores podrán traspasar a las IA o a las AFP's, una parte o la totalidad de sus recursos originados en cotizaciones voluntarias, DC y depósitos de APV. Los afiliados podrán mantener esos recursos simultáneamente en más de una AFP.

[19] Ley 20.255, que modifica el art. 20 y 20-F y ss. del DL 3.500.

[20] Al respecto ver: Arellano O., Pablo: *Universalismo e Individualismo en el derecho chileno de pensiones*, Librotecnia, Santiago, 2012.

[21] Mesa-Lago, Carmelo: «La protection sociale au Chili: des réformes pour plus de justice», *Revue internationale du travail*, vol. 147, N° 4, 2008, p. 430.

[22] Ver Art. 98 letra ñ, del DL N° 3.500.

en la empresa. Con todo, de aplicar alguna de las causales de término del contrato de trabajo, contempladas en el artículo 161 del Código del Trabajo[23], los aportes del empleador pasan a propiedad del trabajador.

Estos planes deben ser ofrecidos a todos los trabajadores y en igualdad de condiciones; el empleador debe aportar equitativamente según sea el aporte de cada trabajador. Puede establecer un tope para su contribución igual para todos sus dependientes. Puede asumir, convenir varios planes para sus trabajadores, los que pueden contemplar condiciones distintas, pero siempre el trabajador elije a cuál de ellos adhiere.

La oferta realizada por el empleador puede estipular un período mínimo de permanencia del trabajador y en caso de incumplimiento todo lo ahorrado podrá ser restituido al empleador. Los aportes se ingresan en una cuenta individual abierta al efecto en que se registran por separado los aportes de empleador y trabajador.

Se consideran normas para evitar conflictos de interés entre las gestoras de los planes, el empleador y el trabajador[24]. La SP y la CMF, dictan conjuntamente las normas para la operación del APVC. La resolución de las controversias entre trabajadores y empleadores, competen a los jueces del trabajo.

Cabe señalar que, a partir de los datos ofrecidos por la SP, los resultados de estos instrumentos de APVC son escasos. Ello tiene varias causas, una de las más importantes es la falta de flexibilidad en su diseño. Además, la ausencia de un elemento volitivo desde el trabajador, tanto individual como colectivo, quedando relegado a un rol de mera adhesión, sin posibilidad de negociar términos del contrato y, en su caso, el espacio para promover el instrumento como parte de un proceso de negociación con el empleador, es limitado.

Cuenta de Ahorro Voluntario (Cuenta 2 o CAV)

La CAV, más conocida como «Cuenta 2», es una cuenta del afiliado, conformada con los depósitos que éste haga en la AFP correspondiente. A diferencia de los otros instrumentos, estos depósitos no tienen tratamiento de cotizaciones y los mecanismos de acceso, en contraste al APV, son menos exigentes permitiéndose un número máximo de giros por año[25].

---

[23] El art. 161 del Código del Trabajo contempla dos causales de término del contrato de trabajo, con derecho a indemnización por años de servicios: necesidades de la empresa y desahucio.

[24] Art. 20 K inciso 2°, DL N. 3.500 de 1980.

[25] Máximo se determina por Norma de Carácter General dictada al efecto por la Superintendencia de Pensiones y, a la fecha, se limita a un total de 24 por año calendario.

El fin primario de estas cuentas es generar recursos adicionales para pensión[26]. Los afiliados también pueden otorgar mandato a la Administradora respectiva para que ésta traspase mensualmente fondos a su CCICO para enterar las demás cotizaciones previsionales que correspondan en relación a la renta del período señalado, traspasos que no tendrán tratamiento de giros. Se permite además transferir todo o parte del saldo en la Cuenta 2, a efectos de cumplir con requisitos legales para acceder a pensión anticipada.

Como señalamos, los depósitos no tienen carácter de cotización, con las consecuencias jurídicas aparejadas, y el tratamiento tributario es diferente[27]. Estos fondos pueden embargarse y las comisiones de las AFP se determinan por saldo y no con base en el flujo.

3. Propuestas de perfeccionamiento y reformas previsionales de los últimos 10 años

Por reforma del 2008[28] se introdujo el APVC, y su fuente se encuentra en la propuesta del «Consejo Asesor Presidencial Para La Reforma Previsional», también conocido como «Comisión Marcel». En su informe final de 2006, propuso[29] crear *«un marco legal que fomente el desarrollo de planes de pensiones basados en el Ahorro Previsional Voluntario con aportes del empleador (APVC)»*[30]. Por su parte, la «Comisión Asesora

---

[26] Lo que queda claro en el artículo 22 del DL 3.500 que establece el derecho de traspasar todo o parte de los fondos a las CCICO, los que no se considerarán retiros o giros desde las cuentas.

[27] Pudiendo acogerse al régimen de la letra A del art 57 bis de la Ley de la Renta (LIR) o las reglas generales, según sea el caso. Con todo, se establecen reglas tributarias ventajosas respecto de los recursos que se destinen a pensión. Ello, siempre que no hayan estado acogidos al régimen de la letra A del art 57 bis de la LIR.

[28] Ley 20.255.

[29] N° 9, p. 150 de su Informe Final

[30] Naturaleza de los planes. Los planes de APVC deben ser de contribución definida, con capitalización de los aportes en cuentas individuales, las que serían administradas por entidades especialmente autorizadas para este efecto.

Régimen tributario general. Los aportes a planes de APV (del empleador y del trabajador) no deben ser considerados como renta del trabajador, y serían gasto para producir renta del empleador. Los aportes del trabajador tendrían el mismo tratamiento tributario del APV (y, para efectos tributarios, se sumarían a los que eventualmente haga el trabajador a un plan de APV individual).

Financiamiento. Estos planes se financiarían con aportes del trabajador y el empleador, más la rentabilidad de los fondos acumulados.

Derechos de aportantes. Los planes de APVC deben establecer derechos de propiedad a favor del trabajador sobre sus propios aportes y sobre los aportes que en su beneficio haga el empleador. Sin embargo, debe también existir la posibilidad que el plan exija una permanencia mínima al trabajador antes que este adquiera derechos, pp. 154 y 155 del Informe final.

Presidencial sobre el Sistema de Pensiones», conocida también como «Comisión Bravo», 9 años después del Informe Marcel y desde la puesta en vigor del APVC, propuso introducir cambios a la normativa, que logren que un mayor número de empresas y sindicatos lo utilice[31].

Serán los proyectos impulsados por el Presidente Piñera y el que ingresa el Presidente Boric, los que incorporan elementos de mejora al pilar de ahorro voluntario, en particular el APVC.

Reforma previsional del Presidente Piñera

En primer lugar, la propuesta originalmente tramitada, introducía un nuevo artículo 17 ter, creando los «Planes de Ahorro Complementario para Pensión», los que podían ser individuales o grupales, y conformados en cualquier momento previo a la pensión (vejez o invalidez), pero con la limitación de poder optar solamente a uno, y que se nutrían de la nueva cotización adicional de 4% individual (todo o parte). De no elegirse plan, los recursos adicionales pasaban a ser administrados en la cuenta individual del afiliado[32].

Respecto de estos planes, los grupales podían establecerse por sectores de afiliados organizados al efecto, pudiendo definir el plazo de permanencia, nivel de comisiones, y demás servicios relacionados con la seguridad social, en este último caso, previa autorización de la SP. Los recursos acumulados por el respectivo cotizante se transferían a la AFP respectiva al pensionarse. Esto cambió en el trámite legislativo, terminada la tramitación en la Cámara de Diputados, modificándose las propuestas de aumento de cotización, pasando de 4 a 6% y con una fórmula distinta de inversión y administración[33].

Con todo, respecto de otras mejoras, se destacan las siguientes: a) Incorporar los depósitos de APVC en la masa hereditaria, en caso de que no existan beneficiarios de pensiones de sobrevivencia; b) Se establecían mejoras al tratamiento tributario de los aportes de APVC. En tal sentido, el aporte del empleador se considera gasto necesario para producir la renta, y para el trabajador, un ingreso no constitutivo de renta; c) La rentabilidad del APVC

---

[31] Propuesta final, N° 17.

[32] Boletín Nº 12.212-13. Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que mejora Pensiones del Sistema de Pensiones Solidarias y del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual. p. 62.

[33] En síntesis, el texto modificado una vez terminado el Primer Trámite Constitucional, establecía un aumento de la cotización del 6%, de los cuales 3% se destinaban al «Ahorro Previsional Adicional» en cuentas individuales de capitalización, 2,8% al «Programa de Ahorro Colectivo Solidario», que otorgaba beneficios definidos y variables según años cotizados más una garantía de pensión a quienes cotizaran 30 años, y un 0,2% destinado a un Seguro de Dependencia.

es ingreso no renta para el trabajador; d) Aportes del empleador al APVC y a los DC pasan a ser no constitutivos de renta para el trabajador de no superar 900 UF, sobre ello, pasan a ser considerados renta; e) Enrolamiento automático de los trabajadores, resguardando el derecho del trabajador de rechazar la adscripción automática, elegir otro plan entre los ofrecidos por el empleador, modificar sus aportes o retirarse del plan al cual fue incorporado; f) Aumentos automáticos; g) Los de los aportes, tanto de trabajador como empleador, así como incrementos condicionados a aumentos en la remuneración, y; h) Permitir la diferenciación y el acceso a la propiedad de los aportes del empleador en función de la antigüedad del trabajador en la empresa.

En suma, inicialmente el proyecto propuso una innovadora fórmula de aumento de contribuciones voluntarias, permitiendo crear planes de ahorro individuales y grupales y, en éstos, mecanismos de ahorro creados por afiliados organizados al efecto, pudiendo generar reglas para cada esquema, y resguardando la propiedad sobre los recursos acumulados por cada cotizante. Con todo, si bien esto fue eliminado avanzado el trámite legislativo[34], se mantuvieron los incentivos tributarios para un mayor uso del APVC, además de incorporar elementos para aumentar la adscripción a estos planes, como la incorporación automática, que introducía un elemento de regla por defecto con libertad de elección para el trabajador, y mecanismos de incentivos para aumentar o mejorar el acceso en propiedad a los aportes del empleador en función de premiar la antigüedad en el lugar de trabajo.

Reforma previsional del Presidente Boric (noviembre de 2022)[35]

En materia de APVC, en el Mensaje del proyecto se indica que para incentivar un aumento en el monto de las pensiones de trabajadores dependientes de ingresos medios se necesita «*perfeccionar este mecanismo para que más empleadores ofrezcan planes de APVC y más trabajadores se acojan a este mecanismo*».

Se proponen las siguientes modificaciones a la regulación actual:

– Enrolamiento automático a los planes APVC. Los empleadores podrán ofrecer planes que contemplen incorporación automática de trabajadores no pensionados en la medida que el aporte patronal sea superior y supere el 0,5% de la remuneración imponible. El trabajador

[34] Solamente logró aprobarse en la Comisión de Trabajo de la referida Corporación.

[35] Mensaje del Presidente de la República al Presidente de la Cámara de Diputados, N° 180 - 370, del 07.11.2022.

podrá rechazar la adscripción automática, elegir otro plan o retirarse en todo momento. «*La o el trabajador siempre dispondrá de la opción de rechazar la adscripción automática a un contrato de APVC, elegir otro plan de APVC ofrecido por el empleador, modificar el monto de su aporte o retirarse en cualquier momento del plan de APVC*».

– Periodo para adquirir la propiedad de los aportes del empleador. El empleador puede diferenciar el periodo de permanencia mínima en la empresa para que el trabajador obtenga la propiedad de los aportes en función del nivel de ingreso del trabajador y su antigüedad.

– Liquidez de los aportes del empleador en planes APVC. Para incentivar a los trabajadores a permanecer en un contrato de APVC se permitirá que el trabajador pueda retirar el 25% de los aportes del empleador que han pasado a su propiedad.

– Incentivos tributarios a los empleadores por los planes APVC. Un porcentaje de los aportes que realice por trabajador adherido a un contrato de APVC se puede descontar como crédito contra el impuesto de primera categoría determinado para el mismo año comercial.

– Eliminación de los depósitos convenidos (DC). La propuesta de eliminar los DC y su beneficio tributario permite incluir el incentivo tributario para empleadores que ofrezcan planes de APVC, redireccionando recursos fiscales hacia personas de menores ingresos.

– Eliminación de la cuenta de ahorro voluntario (cuenta 2). Este producto conforme el Mensaje, no tiene un fin previsional, más precisamente –en nuestra opinión–, de menos *intensidad previsional*. El Ejecutivo propone eliminarla para que los inversores de pensiones concentren sus esfuerzos en administrar ahorros con fin pensional exclusivo.

Las dos propuestas de reforma, en definitiva, se alinean en mejorar estos planes de APVC. Y en seguir la línea de incentivos tributarios y mejorar la flexibilidad del sistema en materia de adscripción automática y poder diferenciar propiedad/montos en función de antigüedad en la empresa.

Cabe poner una nota de cautela respecto de permitir acceder a un 25% de los fondos en APVC. Si se va a «purificar» el sistema de fondos de ahorro previsional, lo correcto es que se apliquen las limitaciones pertinentes. En tal sentido, si la cuenta 2 desaparece, no se entiende la razón de generar un mecanismo de relativa liquidez (menor pero similar). Lo correcto sería considerar otros instrumentos. Por ejemplo, tomando la experiencia de R.U. (véase abajo) transformar la Cuenta 2 en una Lifetime ISA.

4. Experiencia Comparada

a. Reino Unido

Breve reseña del sistema de pensiones británico

El sistema británico, siguiendo la estructura propuesta para el chileno, se podría explicar con base en 3 pilares, uno estatal, uno contributivo obligatorio y uno voluntario. Sin embargo, a diferencia del nuestro, la lógica es diferente, por lo que hacemos esta clasificación solamente a fines explicativos en este ensayo.

En primer lugar, respecto al pilar básico denominado «State Pension» (Pensión Estatal), es un régimen financiado con impuestos, y que, para acceder al beneficio, exige haber contribuido al sistema, variando el monto de cobertura según la cantidad de años (mínimo de 10 y máximo de 35 años)[36]. Su acceso se condiciona además a cumplir una edad determinada («State Pension Age») que no necesariamente coincide con la edad de pensión por vejez para acceder a otros aportes de pensión, y que, de acuerdo a una proyección basada en la esperanza de vida de la población objetivo, aumentará hasta 68 años hacia fines de la década del 2030[37].

En segundo lugar, el pilar contributivo obligatorio se caracteriza por pensiones «ocupacionales»[38], es decir, esquemas que se asocian a un empleador determinado y con reglas y características, varían en cada caso[39]. Los esquemas permitidos por la regulación, pueden ser de Beneficio

[36] La State Pension, hasta antes de 2016, consideraba dos beneficios, uno de carácter fijo y otro variable según test de afluencia. A partir de la reforma de la «Pensions Act 2014», este beneficio pasó a ser fijo, variando únicamente por la cantidad de años contribuidos en el sistema de seguridad social.

[37] House of Commons, *The new State Pension – Background*, Briefing Paper, August 2016. Consultando en: https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06525/SN06525.pdf

[38] Por razones de espacio dejamos al margen las pensiones del sector público.

[39] «The Pensions Regulator», agencia estatal reguladora del sector pensiones en Gran Bretaña, señala que al 2021 existían en Reino Unido 5.522 esquemas de beneficio definido en el sector privado, y 21 esquemas del mismo tipo en el público. Respecto de los sistemas de contribución definida, existían registrados a diciembre del 2021 un total de 27.700 esquemas. Para mayores detalles, véanse los reportes del regulador en los siguientes links: https://www.thepensionsregulator.gov.uk/en/document-library/research-and-analysis/db-pensions-landscape-2021 (Beneficio Definido) y https://www.thepensionsregulator.gov.uk/en/document-library/research-and-analysis/dc-trust-scheme-return-data-2021-2022#:~:text=This%20year's%20edition%20covers%20around,executive%20pension%20plan%20(EPP). (Contribución Definida).

Definido[40], Contribución Definida y, más recientemente, de Contribución Definida Colectiva el que tratamos más adelante. Al ser el segundo pilar de carácter ocupacional, es decir, vinculado a un empleo específico, los trabajadores pueden contar a lo largo de su vida laboral con una multiplicidad de sistemas de pensiones[41]. La responsabilidad de proveer un esquema de pensiones y, en el caso de los sistemas de Beneficio Definido, de garantizar las prestaciones del plan, es del empleador, lo que implica que, en el caso de estos planes, se trate de los más caros y difíciles de mantener, generándose situaciones deficitarias que requieren recursos adicionales[42]. Cabe señalar que actualmente la tendencia predominante[43] ha sido la adopción de esquemas de pensiones de Contribución Definida, con un porcentaje mínimo exigido por la ley de 8%, distribuido entre trabajador (5%) y empleador (3%), más un beneficio tributario. Con todo, existe el derecho del trabajador de optar por salirse del esquema, no contribuir a pensiones, a modo de aumentar su salario. De ejercer el derecho, se pierde la contribución del empleador y el beneficio tributario. El trabajador siempre tiene el derecho a re enrolarse.

---

[40] Los que pueden ser «Funded» o «Unfunded», según sean esquemas que financian pensiones con base en el fondo invertido y considerando un cálculo actuarial para tales efectos o, en el segundo caso, si se pagan directamente con el flujo de cotizaciones de activos (pay-as-you-go). Los niveles de beneficio dependen de las reglas del sistema, años de contribución, nivel de salario, entre otros.

[41] Cuando se termina un empleo el trabajador que estaba en un sistema de Contribución Definida puede mantener su dinero en el esquema o transferirlo. En el otro caso, para acceder a beneficios en la vejez, se requiere una cantidad de tiempo de contribuciones, y si no se cumple, solicitar un reembolso. Para más detalle, véase también, *Tolley´s Pensions Law Book* (Lexis Nexis, varias ediciones), y *Pension FAQs: Occupation and personal pensions.* House of Commons Library, 2022.

[42] La situación de insolvencia y la posibilidad de que el esquema de pensiones de Beneficio Definido no sea capaz de pagar beneficios, ha motivado la creación del Fondo de Protección de Pensiones o Pensions Protection Fund, entidad que, ante casos calificados, otorga cierto nivel de protección de beneficios. Las reglas aplicables a la responsabilidad del empleador varían según el esquema y, por razones de espacio, no podemos extendernos al respecto. Para mayor detalle, véase el sitio electrónico del regulador en https://www.thepensionsregulator.gov.uk/en/employers/managing-a-scheme/db-scheme-funding-and-costs/employer-covenant-supporting-your-db-scheme

[43] De acuerdo a la Oficina Nacional de Estadísticas (ONS por sus siglas en inglés), a septiembre de 2021, el número de personas enroladas en un esquema de Contribución Definida era de 25,71 millones, mientras que en Beneficio Definido, sumados sector privado y público, el total ascendía a 17,48 millones. Cabe indicar que la mayor cantidad de beneficios (pensiones) se están pagando por los sistemas de beneficio definido. Véase tabla 1 en: Office of National Statistics. Funded occupational pension schemes in the UK: July to September 2021, disponible en https://www.ons.gov.uk/economy/investmentspensionsandtrusts/bulletins/fundedoccupationalpensionschemesintheuk/july2021toseptember2021#summary

De acuerdo al regulador de pensiones, estos esquemas están en proceso de declinación en tanto se van cerrando o culminando sus ciclos. Véase al efecto reporte de 2021 en https://www.thepensionsregulator.gov.uk/en/document-library/research-and-analysis/db-pensions-landscape-2021

En cuanto al pilar de ahorro voluntario, a modo general, y sin perjuicio del detalle a continuación, se permite contribuir por sobre el mínimo obligatorio en cuentas individuales en los sistemas de contribución definida, el empleador puede igualar o no dicha contribución en lo que se denomina «Contribuciones Adicionales Voluntarias»[44]. Éstas pueden ser contribuciones adicionales por sobre la pensión ocupacional del trabajador y depende su concreción del sistema subyacente al que se incorporan. En este sentido, de ser uno de contribución definida, los aportes se adicionan a un fondo adicional de ahorro individual. En el caso de sistemas de beneficio definido, usualmente lo que se permite es que el trabajador «compre» años de contribuciones al sistema, lo que, de acuerdo a las reglas del esquema, mejoraría la pensión. También se pueden tener de forma separada al esquema ocupacional, en cuyo caso se denominan «Contribuciones Adicionales Voluntarias Libres»[45], y toman forma de fondo individual de ahorro para pensión. Además, se permite contratar individualmente pensiones personales, y utilizar mecanismos de ahorro que, aunque no limitados a pensiones, comparten objetivos y características similares.

Lecciones del Sistema Británico. Comentario General respecto del Ahorro Voluntario

En términos generales, el Reino Unido no cuenta con un pilar de ahorro voluntario similar al chileno, no obstante existir instrumentos asimilables. A nuestro entender, y considerando las diferencias, las principales razones para ello son dos.

Primero, la existencia desde mediados del siglo XX de una State Pension, junto con una predominancia hasta la época reciente de esquemas de pensión de beneficio definido; es decir, sistemas con mayor seguridad en beneficios, implicarían menor espacio al desarrollo de mecanismos complementarios. A ello se suma que, al margen de potenciales problemas de sostenibilidad, un sistema de tales características, implica alto costo para empleador, fisco y trabajador, disminuyendo recursos para el ahorro adicional.

La segunda, es la existencia de un sistema altamente fragmentado, con esquemas de diversa naturaleza, recientes cambios legislativos en la pensión estatal y una regulación compleja, podría ser un factor que explica el bajo

[44] Additional Voluntary Contributions.

[45] Free Standing Additional Voluntary Contributions.

conocimiento de las personas sobre su nivel de ahorro[46] y, por consiguiente, propicien una percepción equivocada respecto de sus necesidades de ahorro para vejez.

En este contexto, revisamos algunos de los instrumentos hoy disponibles y, asimismo, las nuevas tendencias que buscan aumentar los ahorros previsionales, incluyendo aquellos incorporados en el segundo pilar de pensiones ocupacionales que consideran mecanismos novedosos de contribución definida.

Instrumentos de Ahorro Voluntario para pensión en el Reino Unido sobre las Pensiones Personales

Éstas consisten en esquemas de pensión contratados por una persona y cuyo objetivo es generar una cuenta individual, de contribución definida, complementaria a la pensión ocupacional que tenga el trabajador o personas independientes. Respecto de éstas y las contribuciones adicionales, aplican beneficios tributarios. Estas Pensiones Personales toman principalmente tres formas.

Las primeras denominadas «Personal Pensions» (Pensiones Personales), son vehículos de inversión ofrecidos por privados con objetivo previsional, otorgándose un beneficio tributario dependiente de la tasa aplicable al ingreso. Los dineros pueden en general accederse a partir de los 55 años[47].

Las segundas se denominan «Stakeholder Pensions», las que se ofrecen por una institución o, en ciertos casos, se organizan por un grupo de trabajadores en una empresa, que permiten contribuir a una cuenta individual, de contribución definida, con lógica de capitalización, y que, a diferencia de la anterior, se beneficia de tener menores costos (cargos por administración con tope), y poder contribuir con montos menores[48]. Los fondos solamente se acceden una vez que se cumplen 55 años.

---

[46] Una encuesta de 2015 señala que 3 de cada 5 personas activas (trabajando o buscando empleo) y bajo 65 años, no tienen conocimiento de cuánto han ahorrado para su retiro. Además, 2 de cada 5 personas tienen 2 o más de un fondo de pensión. Véase B&CE. Public attitudes towards a Pension Dashboard, 2015. https://bandce2015.wpenginepowered.com/wp-content/uploads/2015/10/Pension-Dashboard-Report.pdf

[47] Aunque el Gobierno Británico ha anunciado recientemente que se planea incrementar, gradualmente, la edad desde los 55 a los 57 años desde el 2028.

[48] Mínimo de 25 dólares de los Estados Unidos (aproximadamente).

El tercer tipo se denominan «Self-invested personal pensions» (Pensiones Personales Auto-Invertidas), las que comparten las mismas características ya señaladas, pero se diferencian fundamentalmente en un mayor control y, por ende, responsabilidad, de parte del ahorrante en cuanto al destino de la inversión.

Sobre las Lifetime Individual Savings Accounts o Lifetime ISA (Cuentas Vitalicias de Ahorro Individual)[49]

No son instrumentos de ahorro para pensión propiamente tal, ya que persiguen además otros fines (vivienda y emergencias personales).

En cuanto a su concepto, se trata de cuentas de ahorro individual para comprar la primera vivienda o para la vejez, pueden abrirse entre los 18 y 40 años. El ahorro solo se puede acumular entre los 18 y 50 años (siempre que se realice el primer depósito antes de los 40), permitiéndose un tope máximo anual de contribuciones de 4.000 libras esterlinas. (4.790 US$ aprox.). El Gobierno otorga un beneficio tributario de 25% de las contribuciones, con un tope anual[50]. A partir de los 50 años, no se pueden realizar más contribuciones y cesan las bonificaciones fiscales, no obstante, la cuenta continúa invirtiéndose.

El retiro de dinero de estas cuentas se limita a tres situaciones; compra de la primera vivienda (con ciertos topes en cuanto al valor); enfermedad terminal (menos de 12 meses de vida) y haber cumplido 60 años de edad. Opcionalmente, puede retirarse el dinero fuera de estas hipótesis, pero pagando en tal caso un 25% equivalente a las bonificaciones fiscales.

Sobre los sistemas «Collective Defined Contribution»

Estos sistemas (CDC) o «Contribución Definida Colectiva», fueron incorporados en el 2021 al sistema de pensiones ocupacionales[51]. En un esquema CDC, trabajador y empleador contribuyen a un fondo colectivo que provee ingresos durante el retiro y que, a diferencia de un sistema de beneficio definido, no establece garantías de las pensiones a pagar. Así, el CDC ofrece una «target pension» o pensión objetivo, es decir, los beneficios

---

[49] Véase The Individual Savings Account (Amendment Nº 2) Regulations 2017, para efectos de revisar la legislación.

[50] Mil libras esterlinas a la fecha.

[51] Pension Schemes Act 2021. Acceso al texto completo en https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/1/contents/enacted

pueden variar según las capacidades del fondo. Por su parte, similar a los sistemas de Contribución Definida, la cotización es estable y determinada, aunque la lógica de ahorro ya no es enteramente individual sino colectiva: las contribuciones se destinan a un fondo colectivamente invertido[52].

El CDC como capitalización colectiva, tendría ventajas respecto de otros sistemas en cuanto a que disminuye el riesgo financiero y permite establecer estrategias de inversión más convenientes. Así, respecto de un sistema de Contribución Definida, un esquema CDC permitiría que la inversión en activos de riesgo sea menor y, respecto de los de Beneficio Definido, disminuye el riesgo de que el fondo no pueda pagar beneficios garantizados. Asimismo, se ha señalado que el CDC tendría mejores retornos[53]. También como ventaja, permite mitigar el riesgo de longevidad, ya que el promedio de los miembros dentro del esquema es más predecible que la de cada individuo y, por ende, otorga un beneficio de protección sin necesidad de contratar una renta vitalicia.

Finalmente, en consideración a la naturaleza fragmentada del sistema de pensiones ocupacionales, permite generar economías de escala. Además, al igual que los sistemas de Contribución Definida, otorgan al empleador y trabajador certeza de costos, con el beneficio adicional de poder ofrecer una «meta» esperada de pensión, pero sin asegurar un monto.

Desventajas: existe el riesgo que el fondo tenga un desempeño deficitario, ello podría gatillar beneficios de menor entidad o, quienes están pensionados, vean reducida su pensión. Otro desafío, es definir la fórmula de cálculo para valorizar la participación en el fondo CDC para efectuar la transferencia a un sistema individual de Contribución Definida[54].

En la experiencia comparada y como se discutió en Gran Bretaña, el principal riesgo es el relativo a la justicia intergeneracional. En este sentido, si los beneficios se protegen mediante «amortiguadores» intergeneracionales, es

---

[52] House of Commons. Pensions: Collective Defined Contribution (CDC). Schemes. Commons Library Research Briefing, Agosto 2022, p. 7. Disponible en https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8674/CBP-8674.pdf

[53] AON. The case for collective DC, 2013 (version actualizada a junio 2020). Disponible en https://www.aon.com/getmedia/a745af28-*9106*-4e25-a09a-bdf4f5ead150/The-Case-for-Collective-DC_update_2020.aspx

[54] Esto no es ajeno al sistema donde, por ejemplo, personas en esquemas de Beneficio Definido deciden «salirse» del esquema de pensión para transferirse a uno de Contribución Definida, recibiendo del esquema una compensación equivalente al monto de beneficio a pagar de pensión.

[55] Por ejemplo, en el caso de una persona inválida o enfermo terminal, un sistema CDC no reporta beneficio, siendo preferible un sistema de Contribución Definida individual.

decir, que la baja en el fondo al momento de pagar beneficios implique un costo para la generación de activos. Para ello correspondería eliminar los «amortiguadores» y entregar beneficios de acuerdo a las capacidades patrimoniales. Relacionado a este riesgo, el esquema CDC no otorga propiedad sobre la participación y solamente una acreencia en forma de pensión[55]. Si bien se asimila a las lógicas de los mecanismos de seguros de las rentas vitalicias, tiene una dimensión diferente, ya que contrarresta el eventual beneficio de mejores retornos y de compartir el riesgo de longevidad.

b. Planes y fondos de pensiones en España (PyFP). Pactos de Toledo[56]

Corresponde a los acuerdos de los representantes de sindicatos, empresariales y ejecutivo español, sobre la seguridad social de ese país, su seguimiento, evaluación y propuestas de futuro.

Principales consideraciones: 1. Las propuestas de planes y fondos de pensiones son «sin cuestionar la centralidad del sistema público de pensiones basado en un régimen financiero de reparto». 2. Los planes complementarios se articulan como mecanismos de naturaleza mixta. 3. En su dimensión económico-financiera, son instrumentos de ahorro a medio y largo plazo para los trabajadores y herramienta de inversión bajo tutela de los poderes públicos. 4. Complementan –en ningún caso sustituyen– las pensiones públicas. 5. Al constatarse el bajo desarrollo de estos planes, se propone impulsar su implantación efectiva, «atendiendo a la recuperación de los salarios y al fortalecimiento de la negociación colectiva». Corresponde potenciar la acción de la autonomía colectiva. 6. Dotar de estabilidad a la previsión social complementaria.

Los planes complementarios surgidos de la negociación colectiva, integran el denominado segundo pilar del modelo de pensiones y se gestionan por entidades sin ánimo de lucro. 7. Deben estar dirigidos a complementar las prestaciones por «al menos las contingencias de jubilación, invalidez y fallecimiento; y debería materializarse en entidades que preferentemente abonen complementos en forma de renta». 8. Debe dotarse a entidades de un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado, y entendiendo que en ningún caso dichos sistemas de ahorro puedan ser considerados como meros productos financieros. 9. Contar con un sistema de comunicación adecuado y veraz con los socios o titulares, cuya participación deberá ser periódica;

[56] Fuente, 2020, Boletín Oficial, Cortes Generales. Congreso de los Diputados, España pp. 70 y 71.

y la necesaria evaluación de los gestores, respecto de sus competencias y de su desempeño en el proceso de generación de los complementos. 10. El tercer pilar de pensiones se integra por los mecanismos de ahorro individual.

Legislación española sobre PyFP

España cuenta con una legislación sobre seguridad social complementaria de planes y fondos de pensiones, desde hace 35 años, por la Ley 8/1987, de 8 de junio, que estableció la Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones. La fuente de esa y la posterior legislación se encuentra en el artículo 41 de la Constitución[57] que permite el desarrollo de sistemas complementarios de carácter voluntario, en línea con lo que ocurre en los otros países de la Unión Europea (UE) a partir de 2016[58]. Con posterioridad a la normativa de 1987, conviene tener presente la correspondiente a los Presupuestos Generales del Estado para 2021, Ley 11/2020, de 30 de diciembre, que incluyó una especial diferenciación en el tratamiento fiscal de los instrumentos de previsión social empresarial y los de previsión individual[59]. Por último, por la reciente Ley 12/2022, de 30 de junio, se da un nuevo impulso a los planes y fondos de pensiones[60].

Conforme la legislación señalada, dicho país cuenta con dos mecanismos de ahorro complementario al sistema contributivo previsional general de carácter y gestión pública, conocidos como segundo y tercer pilar, correspondiendo a los PyFP complementarios colectivos e individuales, respectivamente.

Como se destaca tanto en los Pactos de Toledo como en el texto de la Ley de 30 junio de 2022, la evolución de los PyFP ha sido débil y con altibajos, vinculados en parte[61] con las crisis económicas experimentadas en las últimas décadas.

En España, la necesidad de introducir reformas para potenciar la previsión social de carácter empresarial se explica fundamentalmente por razones

---

[57] Artículo 41. «Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres».

[58] Directiva (UE) 2016/2341 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016.

[59] Y que se reiteró o mantuvo en las normas de presupuestos del Estado para 2022.

[60] Por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre.

[61] Por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre.

de eficacia en relación con los objetivos que se pretenden y por la estructura del mercado de planes de pensiones, con un menor desarrollo de los planes de pensiones de empleo respecto de los del sistema individual.

Los planes están regulados en el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre. Texto refundido de la Ley de regulación de los planes y fondos de pensiones.

Naturaleza de los planes de pensiones. Los planes de pensiones definen el derecho de las personas a cuyo favor se constituyen a percibir rentas o capitales por jubilación, supervivencia, viudedad, orfandad o invalidez, así como las obligaciones de contribución y las reglas de constitución y funcionamiento del patrimonio que en cumplimiento de los derechos que reconoce ha de afectarse. Constituidos voluntariamente, sus prestaciones no serán sustitutivas de las correspondientes a la Seguridad Social, teniendo carácter privado y complementario de aquéllas.

Naturaleza de los fondos de pensiones

Los fondos de pensiones son patrimonios creados con el exclusivo objeto de dar cumplimiento a planes de pensiones. Son sujetos constituyentes de los planes de pensiones: a) El promotor del plan: entidad, corporación, sociedad, empresa, asociación, sindicato o colectivo de cualquier clase que insten a su creación o participen en su desenvolvimiento; b) Los partícipes: personas físicas en cuyo interés se crea el plan, con independencia de que realicen o no aportaciones.

En razón de los sujetos constituyentes, las modalidades de planes de pensiones son las siguientes: a) Sistema de empleo: planes cuyo promotor es cualquier entidad, corporación, sociedad o empresa y cuyos partícipes son empleados de los mismos; b) Sistema asociado: planes cuyo promotor es cualquier asociación o sindicato, siendo los participantes sus asociados, miembros o afiliados; c) Sistema individual: planes cuyo promotor son una o varias entidades de carácter financiero y cuyos miembros son personas físicas.

En razón de las obligaciones estipuladas, las modalidades de los planes de pensión son: a) Planes de prestación definida: se define como objeto la cuantía de las prestaciones a percibir por los beneficiarios; b) Planes de aportación definida: el objeto definido es la cuantía de las contribuciones de los promotores y de los partícipes al plan; c) Planes mixtos: cuyo objeto es, simultáneamente, la cuantía de la prestación y la cuantía de la contribución.

Principios básicos de los planes de pensiones: a) No discriminación: se debe garantizar el acceso como afiliado a cualquier persona física que reúna las condiciones de vinculación; b) Capitalización: los planes de pensiones

se instrumentarán mediante sistemas financieros y actuariales de capitalización; c) Irrevocabilidad de aportaciones; d) Atribución de derechos; e) Integración obligatoria a un fondo de pensiones de las contribuciones económicas.

El funcionamiento y ejecución de cada plan de pensiones del sistema de empleo será supervisado por una comisión de control constituida al efecto. Esta comisión tendrá las siguientes funciones: a) Supervisar el cumplimiento de las cláusulas del plan en todo lo que se refiere a los derechos de los participantes y beneficiarios; b) Seleccionar al actuario que debe certificar la situación y dinámica del plan; c) Nombrar a los representantes de la comisión de control del plan. La misma está conformada por representantes del promotor o promotores y representantes de los partícipes y de los beneficiarios.

Aportes y prestaciones

Los planes de pensiones se instrumentarán mediante sistemas financieros y actuariales de capitalización que permitan establecer una equivalencia entre las aportaciones y las prestaciones futuras a los beneficiarios.

Las contribuciones o aportaciones se realizarán por el promotor y por los partícipes, en la forma que establezca el respectivo plan. La titularidad de los recursos patrimoniales afectos a cada plan corresponderá a los partícipes y beneficiarios.

Las contingencias por las que se satisfarán las prestaciones podrán ser: a) Jubilación: para determinar esta contingencia se estará a lo previsto en el régimen de seguridad social correspondiente. Cuando no sea posible el acceso de un partícipe a la jubilación, la contingencia se entenderá producida a partir de que cumpla los 65 años de edad, en el momento en que el partícipe no ejerza o haya cesado en la actividad laboral y no se encuentre cotizando para la contingencia de jubilación para ningún régimen de la seguridad social; b) Incapacidad laboral total y permanente para la profesión habitual o absoluta y permanente para todo trabajo, y la gran invalidez, determinada conforme al régimen correspondiente de seguridad social; c) Muerte del partícipe o beneficiario, que puede generar derecho a prestaciones de viudedad, orfandad o a favor de otros herederos o personas designadas; d) Dependencia severa o gran dependencia regulada en la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

c. Planes de ahorro voluntario en Sudamérica

En los países de América del Sur es posible encontrar normas sobre planes y fondos de pensiones complementarios. Estos programas se legislan

de forma independiente a los mecanismos financieros de los regímenes generales. A la vez, asumen diferentes fórmulas en cada país, tienen relación con la específica forma en que ha evolucionado el modelo nacional.

En Bolivia[62], se definieron en su momento las 'cotizaciones adicionales' como 'el monto que los asegurados pagan en forma voluntaria y adicional a su cotización mensual, con destino a su cuenta personal previsional'. En Brasil[63], país que es el que más ha desarrollado estos programas, su Constitución establece un régimen de pensión privado, con un carácter complementario y autónomo respecto del régimen general de pensión social. En Colombia[64] la normativa contempla los aportes voluntarios a la pensión obligatoria, los fondos voluntarios de pensiones, ciertos tipos de seguros de vida y las cuentas de ahorro y fomento a la construcción. En Ecuador[65], dentro de la regulación general de seguridad social se desprenden dos mecanismos que complementan sin obligatoriedad al sistema: los niveles de cobertura de los regímenes y los fondos complementarios. En Perú[66], la ley establece el ahorro voluntario como una posibilidad aparte de las cotizaciones obligatorias que regula, con la particularidad que unifica un mecanismo para el ahorro previsional con uno de libre uso e inversión. En Uruguay[67], la ley establece un sistema mixto previsional, a partir de un régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, uno por ahorro individual obligatorio y uno de ahorro voluntario.

d. Planes paneuropeos de pensión (UE)

En Europa el Reglamento del Parlamento Europeo 2019/1238[68], crea un nuevo vehículo de APV denominado «Producto paneuropeo de pensiones

---

[62] Bolivia. Ley N° 65 (10/12/2010), Ley de Pensiones. Decreto Supremo N° 882 (16/03/2011), aprobó el Reglamento de Desarrollo Parcial a la Ley N° 065, de 10 de diciembre de 2010, de Pensiones, en materia de Prestaciones de Vejez, Prestaciones Solidarias de Vejez, Prestaciones por Riesgos, Pensiones por Muerte derivadas de éstas y otros beneficios; modificado por el Decreto Supremo N° 1888 (04/02/2014), que reglamenta aspectos relacionados al pago de las Contribuciones al Sistema Integral de Pensiones correspondiente a los reintegros.

[63] Brasil. Constitución de la República Federativa de Brasil. Ley Complementaria N° 109 (29/05/2001), que dispone sobre el Régimen de Pensión Complementaria y entrega otras medidas.

[64] DL 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Ley 1607 de 2012, de reforma tributaria.

[65] Ecuador. Ley 2001-55 (30/11/2001), de Seguridad Social.

[66] Perú. Decreto Supremo 054-97-EF (13/05/1997), del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.

[67] Uruguay. Ley 16713 (11/09/1995), de Seguridad Social. Recopilación de Normas de Control de Fondos Previsionales, Banco Central del Uruguay (17/12/2020).

[68] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1238

individuales» o «PEEP», consistente en un modelo de pensiones individuales de ahorro a largo plazo, ofrecido por empresas financieras, y que suscribe un ahorrador o una asociación de ahorradores, de cara a su jubilación, con una posibilidad de rescate estrictamente limitada o nula.

La principal característica de los PEEP es su portabilidad transfronteriza; quienes ahorren en un PEEP tienen derecho a seguir contribuyendo en la cuenta existente en un país sin cambiar de residencia al trasladarse a otro Estado de la Unión Europea (UE). Al transferirse, se conservan todas las ventajas e incentivos otorgados por el promotor del plan y relacionados con la inversión en el mismo. Además, estos planes al ser de cuentas individuales con contribución definida, pueden insertarse de forma complementaria en todo sistema de pensiones, con independencia del esquema de base. Su motivación, como señala el preámbulo del Reglamento, es abordar la crisis demográfica. Las «pensiones individuales revisten gran importancia a la hora de vincular a los ahorradores a largo plazo con las oportunidades de inversión a largo plazo. Un mercado europeo de mayor tamaño para las pensiones individuales incrementará la oferta de fondos para los inversores institucionales y la inversión en la economía real».

En cuanto a la portabilidad, la reglamentación establece ciertos lineamientos en materia de tributación, los que, en general, establecen que se aplican las reglas del Estado de residencia. Además, dispone la obligatoriedad de los promotores de los planes de asesorar al ahorrador antes de su contratación, y la necesidad de disponer distintos planes según niveles de riesgo.

En la región ibero americana esta experiencia podría ser de interés, habida cuenta del creciente flujo de intercambio comercial y de capital humano. Con todo, existen desafíos importantes para la regulación, entre los que se destaca la ausencia de una moneda común como en Europa, la diferencia de regímenes fiscales y de pensión.

Al igual que en Europa, los PEEP serían una oportunidad para aumentar los ingresos para pensión, generar mayor atención en aportar para la vejez vinculando de forma más directa el resultado de pensión con las contribuciones en la vida activa, y, además, mejorar la disponibilidad de recursos para la inversión a largo plazo. Así como en Europa, un grupo de países americanos enfrentan el desafío demográfico que exigirá una acción coordinada, y relevar herramientas que fomenten el ahorro previsional complementario para construir regímenes de seguridad social más robustos, sostenibles y, en este caso, transferibles.

Hasta ahora, los convenios bilaterales, así como el Convenio Multilateral Iberoamericano (CMISS) vigente y que promueve la Organización

Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), no contempla estos mecanismos de ahorro, en parte por no estar desarrollados cuando se otorgaron, pero, además, como ya se señaló más arriba, hay dificultades claras de transferencias entre países. A la fecha, el único convenio que permite el traspaso de cotizaciones obligatorias de un país a otro es el otorgado entre Chile y Perú (ambos mantienen regímenes de capitalización individual). En todo caso, el CMISS contiene normas de flexibilidad que en su momento convendría revisar al respecto.

5. A modo de conclusión

En general, de la revisión de la normativa nacional y las propuestas de reforma, se identifica que el APV, y particularmente el colectivo, tienen bajo desarrollo en razón de la ausencia de suficientes incentivos (económicos y sociales) o mecanismos regulatorios eficientes.

En tal sentido, considerando el sesgo intertemporal si no se enfrenta suficientemente los estímulos para motivar destinar recursos presentes a consumo futuro y potencial (ya que la muerte prematura es un riesgo), tanto trabajador como empleador verán pocas razones para destinar dinero a tales fines. Otro elemento a considerar es una regulación que no considera mecanismos adecuados para abordar el comportamiento del ahorrante frente a la decisión de apartar dinero para la vejez. Esto, asociado a la economía del comportamiento, se relaciona con la importancia de integrar instrumentos que faciliten el ahorro mediante reglas de incorporación por defecto, aumentos automáticos de contribuciones ante mejoras remuneracionales, entre otros, pero siempre resguardando el elemento volitivo del ahorrante para decidir o no contribuir adicionalmente, más allá de las cotizaciones obligatorias. También la coordinación intra empresa que permita a un grupo de trabajadores un ahorro adicional en la autonomía colectiva, debería de tener un espacio relevante.

Se suma a lo dicho, la brecha informativa de los potenciales ahorrantes. En tal sentido, el complejo sistema, como es el de las pensiones, implica que la falta de acceso a información simplificada, clara y sencilla en cuanto a su contenido y forma, disminuye el interés y potencialmente afecta la confianza y legitimidad social en la institucionalidad asociada. Por ello, no es extraño que las personas ahorren en otros instrumentos alternativos que, en principio, pueden ser de más fácil interés por sus resultados: depósitos a plazo o cuentas de ahorro. Estos dispositivos financieros, a diferencia de los vehículos de ahorro complementario para pensión, suelen ofrecer rentabilidades bajas e inferiores a las necesarias para constituir la pensión, particularmente porque su diseño está pensado para otro tipo de fines y su horizonte temporal es diferente al de uno previsional o asociado a ello.

El ahorro voluntario es un instrumento útil y eficiente para complementar las cotizaciones obligatorias para pensión, cualquiera sea el modelo contributivo o no de carácter general o principal. En tal sentido, herramientas específicas que premien el esfuerzo de ahorro a largo plazo, junto con otras que limiten el acceso a recursos a fin de contrarrestar el sesgo intertemporal, coadyuvarían en la robustez y sostenibilidad del sistema.

Los proyectos de reforma previsional presentados a discusión en Chile en los últimos 10 años, son muestra de la importancia del asunto a nivel nacional. Ellos abordaron el tercer pilar de carácter voluntario con miradas afines, profundizan de manera similar el APVC. En tal sentido, destacamos elementos que pueden promover el ahorro mediante la incorporación de mecanismos de diferenciación en razón de antigüedad, adscripción automática con derecho a salirse (elemento conductual), y el rol a generar un esfuerzo colectivo intra empresa.

De las experiencias internacionales cabe destacar la emergencia del ahorro voluntario como complemento, incluyéndose distintos instrumentos que varían en su intensidad previsional. En todos ellos, franquicias tributarias apuntalan el esfuerzo adicional del ahorrante, junto con marcos regulatorios adecuados, direccionando los recursos hacia un fin previsional. Llama también la atención la emergencia de planes de ahorro colectivo en forma de capitalización colectiva, los que pueden ser un instrumento a explorar teniendo en cuenta los desafíos observados en tales experiencias. A nivel regional, y mirando la experiencia europea es deseable avanzar en instrumentos transferibles entre Estados, permitiendo que los planes de ahorro voluntario puedan ser insertados e integrados en distintas jurisdicciones y regímenes previsionales. Esto puede ser de especial importancia en un marco de creciente globalización de la economía y movilidad laboral transfronteriza, además de robustecer las economías de los países con recursos disponibles para inversiones de horizonte de largo plazo.

Bibliografía

AON. (s.f.). The case for collective DC, 2013 (version actualizada a junio 2020). https://www.aon.com/getmedia/a745af28-9106-4e25-a09a-bdf4f5ead150/The-Case-for-Collective-DC_update_2020.aspx

Arellano Ortiz, P. (2012). *Universalismo e Individualismo en el derecho chileno de pensiones.* Santiago: Librotecnia.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. (Congreso de los Diputados 2002).

Boletín Nº 12.212-13 (2019). Mensaje de S.E. el Presidente de la República

con el que inicia un Proyecto de Ley que mejora Pensiones del Sistema de Pensiones Solidarias y del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual, Chile.

Congreso de los Diputados, XIV legislatura. (2020). Boletín Oficial de las Cortes Generales. Pactos de Toledo, (Serie D, Nº 175, 10 de noviembre). España.

Decreto Ley Nº 3.500 (Chile 1980).

FIAP (2022). Europa profundiza la capitalización individual para mejorar las pensiones: la implementación de los Planes de Pensiones Personales Paneuropeos *(PEPP).* Obtenido de Notas de Pensiones. Nº 62. https://www.fiapinternacional.org/notas-de-pensiones-no-62-europa-profundiza-la-capitalizacion-individual-para-mejorar-las-pensiones-la-implementacion-de-los-planes-de-pensiones-personales-paneuropeos-pep/

Hugo Cifuentes, P. A. (2013). *Seguridad social. Parte general y pensiones.* Chile: Librotecnia.

House of Commons (2016). The new State Pension – Background. Briefing Paper. https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06525/SN06525.pdf

_____(2022). Pensions: Collective Defined Contribution (CDC). Commons Library Research Briefing. https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8674/CBP-8674.pdf

Lanata, F. G. (2008). *Ahorro previsional voluntario.* En: L. H. Cifuentes Cifuentes (Coordinador). Santiago.

Ley Nº 20.255. Establece reforma previsional. (Chile 17 de marzo de 2008).

Mensaje del Presidente de la República de Chile al Presidente de la Cámara de Diputados (2022). N° 180 - 370, de 7 de noviembre.

Mesa-Lago, C. (2008). «La protection sociale au Chili: des réformes pour plus de justice». *Revista Internacional del Trabajo,* vol. 147, N° 4.

_____(2020). *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y Realidades.* México: Fundación Friedrich Ebert.

Mirza-Davies, James (2022). *Pension FAQs: Occupation and personal pensions (2022).* Londres: House of Commons Library.

Office of National Statistics (2021). Funded occupational pension schemes in the UK. https://www.ons.gov.uk/economy/investmentspensionsandtrusts/

bulletins/fundedoccupationalpensionschemesintheuk/july2021toseptember2021#summary

Osma, F. B. (2020). La disposición anticipada y liquidez de los planes y fondos de pensiones. *Revista de Direito Comercial*, 1463-1490. https://www.revistadedireitocomercial.com/la-disposicion-anticipada-y-liquidez-de-los-planes-y-fondos-de-pensiones

_____ (2016). Casi 30 años de planes de pensiones. Presente y futuro. *III Congreso Nacional de ordenación, solvencia y supervisión en seguros privados y II Congreso internacional de derecho de seguros* (pp. 1463-1490). Valladolid.

Pension Schemes Act. (2021). https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/1/contents/enacted

Superintendencia de Pensiones (2010). *El Sistema de Pensiones Chileno,* Santiago, Chile.

The Pensions Regulator. (2021). https://www.thepensionsregulator.gov.uk/en/document-library/research-and-analysis/db-pensions-landscape-2021

Contribucion a una visión integrada de lucha contra la pobreza en Mozambique

*António Lopes Dias**

Sumario

Introducción. 1. Seguridad Social Obligatoria - Pilar Central de la Protección Social. 2. Ampliación del ámbito personal del SSO. 3. Asignación de prestaciones no contributivas en metálico. 4. Participación o ayuda económica a instituciones públicas o privadas. 5. Sistema de Protección Social Complementario. 6. Conclusiones. Bibliografía.

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Coimbra. Maestría en Dirección y Administración de Sistemas de Seguridad Social, por Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, realizado en colaboración con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Posgrado en Economía Social, por la Facultad de Economía de Coimbra.

Introducción

La nueva visión política y estratégica del legislador sobre la implementación de un Sistema de Protección Social en la República de Mozambique, estructurado de manera innovadora, en tres niveles, pilares o pisos de protección, tal y como se describe en la Ley Básica de Protección Social (Ley Nº 4/2007, de 7 de febrero, publicada en el «Boletim da República», Mozambique), y el desarrollo de la entidad de gestión obligatoria de la seguridad social, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), Instituto Público, bajo la tutela del Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MITSS), tanto en su cobertura territorial como en la ampliación de su ámbito personal y material, justifican, *per se*, la implantación de una nueva estrategia de acción de protección social, con un contenido más complejo e integrado, así como una mayor capacitación técnica de todas las entidades gestoras del sistema de protección social, con el objetivo de reducir la pobreza.

Pero ¿cómo podemos definir o cuál es el significado de «pobreza»? La pobreza es, en la expresión de Alfredo Bruto da Costa (2012, p. 31): «una situación de privación, por falta de recursos. En este entendimiento, la idea de pobreza es inseparable de la noción de privación (no satisfacción de las necesidades humanas básicas)». Esta definición de pobreza engloba así dos elementos esenciales: «privación» y «falta de recursos», dado que la privación, *per se*, no significa una situación de pobreza, siempre que no se deba a la falta de recursos. Es decir, hay formas de solucionar la privación que no solucionan la falta de recursos y, en consecuencia, no resuelven las situaciones de pobreza.

Como también dice Alfredo Bruto da Costa (p. 31): «*La inclusión en la sociedad depende también del posicionamiento de los individuos en relación con el dominio económico, ya sea en términos de sistemas generadores de ingresos o de la posibilidad (o no) de adquirir bienes y servicios esenciales para el funcionamiento en sociedad*». Así, determinadas formas de solucionar *las carencias* (por ejemplo, mediante la concesión de prestaciones, en dinero o en especie), no resuelven la carencia de recursos.

Habrá que concluir que la relación con el dominio económico es fundamental para que las personas puedan solucionar la falta de recursos. De hecho, las personas se relacionan con sistemas de generación de ingresos que les permiten obtener recursos financieros y la consecuente relación con el mercado de bienes y servicios. Esas fuentes de ingresos, además de la principal, que es *el mercado de trabajo*, también pueden ser *el sistema de protección social y la propiedad.* Estas fuentes de ingresos son, por tanto, *factores de inclusión social.*

En el campo económico, el sistema de protección social es un sistema redistributivo de la riqueza (al igual que el sistema tributario), por lo que representa no sólo un instrumento de justicia social y de lucha contra la pobreza, sino también un elemento de desarrollo económico, ya que aumenta los factores de productividad, inclusión y estabilidad social. Por tanto, las «transferencias sociales» no sólo reducen el riesgo de pobreza, sino que también permiten, a largo plazo, combatir la exclusión social, en la medida en que proporcionan a sus titulares rentas o recursos estables y mejorables que favorecen una menor dependencia y, por tanto, dotados de una mayor capacidad de inclusión social.

Además, este es también el significado del «Informe de Desarrollo Europeo»[1], donde se puede leer lo siguiente: «Una protección social bien diseñada puede promover soluciones de mercado, como actividades de microfinanzas que brindan crédito o seguros, al mismo tiempo que llega a los más pobres, además de ofrecer protección cuando en el mercado no tienen éxito».

La protección social también puede integrarse en una estrategia para fortalecer a los grupos más vulnerables, combatiendo las desigualdades, para que el crecimiento sea más inclusivo. Puede desempeñar un papel central en la creación de sociedades cohesionadas y, a un nivel más global, en el fortalecimiento del pacto ciudadano-Estado, con la legitimidad del Estado reforzada por su capacidad para cumplir con su parte del contrato social. Por lo tanto, puede contribuir al crecimiento sostenible en África mediante el fortalecimiento de la estabilidad social y la responsabilidad política.

En resumen, al proporcionar beneficios directos e indirectos, la protección social puede convertir círculos viciosos en círculos virtuosos.

1. La seguridad social obligatoria - Pilar central de protección social

¿Por qué, entonces, la seguridad social obligatoria (SSO) debe ser considerada el pilar central del Sistema de Protección Social y cuál es el significado de esta centralidad? En efecto, parece que la cobertura de la protección social, considerando únicamente el pilar de la seguridad social obligatoria, no solo es extremadamente baja con relación al total de la población asalariada, sino que la cobertura ha disminuido en porcentaje desde el inicio de la operación de la entidad que gestiona ese nivel de

[1] «Informe sobre el desarrollo europeo: protección social para el desarrollo inclusivo, una nueva perspectiva sobre la cooperación de la UE con África», 2010.

protección. Esto, a pesar de las nuevas áreas personales y materiales de la SSO ya incluidas en la Ley Orgánica de Protección Social. Pero la ampliación de éstas, requerirá de un mayor esfuerzo de gestión y administración y una mayor eficiencia del «Instituto Nacional de Segurança Social» (INSS), como entidad gestora obligatoria de la seguridad social.

El modelo multipilar de protección social consagrado programáticamente en la Ley 4/2007, por tanto, exige al ente gestor de la seguridad social obligatoria una visión estratégica que, de forma consolidada, asuma la seguridad social obligatoria como pilar central de la protección social. Las acciones que se desarrollen en este sentido deben implementarse de manera gradual y coherente, articuladas con los otros dos «pilares» o pisos de protección: La Seguridad Social Básica (SSB), tutelada por el Ministerio de la Mujer y de la Acción Social, a través del Instituto Nacional de Acción Social (INAS), y la Seguridad Social Complementaria (SSC), gestionados por entidades públicas o privadas[2].

La ampliación del alcance personal y material de la seguridad social obligatoria representaría parte de una consolidación en términos de cobertura con relación a la población económicamente activa (PEA). Tal extensión de la cobertura consistiría especialmente en la implementación de la cobertura contributiva, es decir, para los trabajadores asalariados, que es extremadamente baja (alrededor del 18%).

La PEA en Mozambique representa alrededor del 51%. La actividad agrícola emplea alrededor del 90% de la PEA femenina y dos tercios de la PEA es masculina. Además, la mayoría de la PEA es de carácter no calificado, con sólo un 13% dentro del ámbito de la PEA asalariada. Aproximadamente 10 millones de mozambiqueños siguen viviendo en la pobreza absoluta, y la población que no utiliza una fuente mejorada de agua potable ronda el 58%, mientras la tasa de analfabetismo es del 55%[3].

Como se menciona también en el «Diagnóstico» realizado por la Organización Internacional del Trabajo - (Proyecto STEP/Portugal), 2010:

> *Las enfermedades transmisibles o epidémicas como la malaria, la diarrea, la tuberculosis y el VIH/SIDA (HIV) son las principales causas de morbilidad y mortalidad y, a pesar de las ligeras mejoras en los indicadores de salud registradas en los últimos años,*

[2] Cf. Artículo 39 de la Ley Nº 4/2007, 7 de febrero, Mozambique.

[3] «Diagnóstico para el INSS», Proyecto STEP- Portugal, 2010/2014.

> *la incidencia de estas enfermedades muestra una tendencia al aumento.*
>
> *Todas estas enfermedades están causando un gran número de víctimas en los grupos más vulnerables: la malaria, que es la principal causa de muerte en el país, es responsable del 30/40% de las muertes de niños menores de 5 años. Enfermedades relacionadas con la falta de acceso a agua potable y saneamiento, como el cólera, la malaria y la diarrea son comunes y responsables de muchas muertes. La incidencia del VIH/SIDA (HIV) aumenta el efecto de todas estas enfermedades.*
>
> *Cada año nacen alrededor de 30.000 niños con VIH/SIDA en Mozambique. Más del 50% muere durante el primer año de vida y la mitad del resto no sobrevive al segundo año. Según los cálculos, actualmente hay 68.000 niños menores de cinco años que viven con el VIH/SID). Este es sin duda uno de los principales problemas, ya que su incidencia agudiza los problemas de pobreza, desnutrición, bajos niveles educativos y desigualdades de género.*
>
> *Las tasas de mortalidad materna e infantil en Mozambique se encuentran entre las más altas del mundo. Los problemas de salud reproductiva causan un tercio de las muertes en mujeres en edad fértil, siendo las complicaciones en el embarazo y el parto las principales causas de muerte.*

En el documento de la «Estrategia Nacional de Seguridad Social Básica 2010-2014», se puede leer lo siguiente:

> *Un impacto importante del VIH y el SIDA (VIH) es el aumento del número de situaciones en las que las personas mayores asumen la responsabilidad de la educación de los niños. Teniendo en cuenta el peso de las situaciones de pobreza en el grupo de adultos mayores, este fenómeno puede generar un impacto significativo en los niveles de educación, nutrición y salud de estos niños.*

Finalmente, el crecimiento económico no ha contribuido a la reducción

de la pobreza, más bien fue acompañado de una evolución de las desigualdades entre los diferentes estratos de la sociedad (la proporción del consumo del quinto más pobre ha disminuido en los últimos años, mientras que al 20% más rico corresponde la mitad del consumo total de la población). Debe hacerse una mención especial al hecho de que, siendo Mozambique mayoritariamente un país rural en el que el 70% de la población vive de la agricultura, la tendencia del crecimiento económico se ha basado en el crecimiento de la industria[4].

A este antecedente, podemos agregar otros factores de riesgo de pobreza para la población mozambiqueña, a saber, los resultantes de los desastres naturales, la situación guerrillera en la provincia de Cabo Delgado, con la consecuente ola de desplazados internos, y la pandemia del COVID-19.

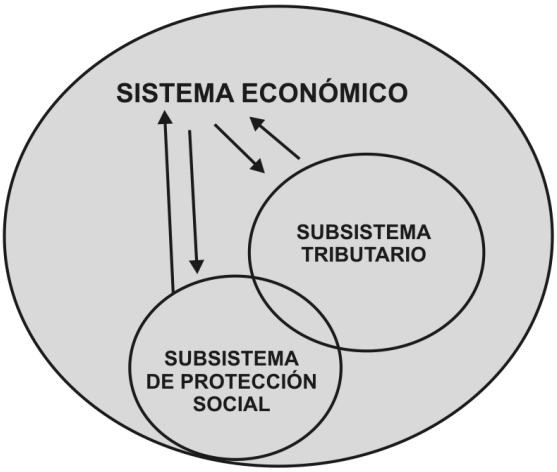
De hecho, los datos estadísticos actuales contenidos en el 3er Boletín Estadístico de Protección Social de Mozambique (Boletín Estadístico de Protección Social, 2020), demuestran que esos datos se mantienen esencialmente. Según ese boletín, y según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), la población mozambiqueña alcanzó los 30 millones de habitantes en 2020, de los cuales el 48,2% eran hombres y el 51,8% mujeres. La mayoría de esta población es joven, con un 65,7% en el grupo de edad comprendido de 0 a 24 años, y cabe señalar que las personas mayores de 60 años constituyen sólo el 4,7% de la población.

No es la intención de este trabajo analizar otros componentes importantes en la lucha contra la pobreza –como la salud, la educación, el saneamiento básico, etc.– sino enfatizar únicamente la importancia de un sistema redistributivo del ingreso, como el de protección social, y cómo deben posicionarse las entidades gestoras de los distintos niveles de protección consagrados en la ley a fin de obtener una mayor eficiencia en sus diversas y complementarias acciones en la lucha contra la pobreza, tal como se puede apreciar en la Figura 1.

[4] Cfr. Diagnóstico efectuado por la OIT para el INSS; Proyecto STEP, Portugal, 2010, p. 14.

Figura 1: Sistemas de redistribución de la riqueza (fuente: autor)

SISTEMAS DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA



2. Ampliación del ámbito personal de la SSO

Así, la ampliación del ámbito personal por parte de la SSO debería intensificar la cobertura de otros estratos profesionales, además de los trabajadores autónomos (TA), ya prevista en la Ley, pero la extensión efectiva de la cobertura a los trabajadores domésticos y de temporada, bien como a otros colectivos sociales y profesionales específicos debería también ser considerada (por ejemplo, trabajadores voluntarios y trabajadores agrícolas), con el fin de cubrir el rango más amplio posible de la PEA.

La regulación sobre el marco y registro de los trabajadores de temporada, y una definición del marco en la seguridad social obligatoria de los trabajadores domésticos más acorde con su calificación legal en la Ley del Trabajo[5], de forma más justa y adecuada al tipo de profesional actividad, y a la mayor capacidad de control administrativo por parte del INSS, puede realizarse en el corto plazo, con amplias ventajas para la SSO (aumentando sus propios ingresos-cotizaciones), y para dichos colectivos profesionales, por la cobertura de protección social que los ampara.

[5] *Cfr.* Artículo 18 de la Ley del Trabajo (Ley Nº 23/2007, 1 de agosto, Mozambique) y artículo 18 de la Ley Nº 4/2007, de 7 de febrero, y lo dispuesto en los artículos 5 y e) del artículo 10 del «Regulamento do Trabalho Doméstico» aprobado por Decreto Nº 40/2008, de 28 noviembre, Mozambique.

También otras actividades de trabajadores del sector informal pueden estar enmarcadas en ciertos tipos de esquemas (o regímenes) de protección social de la SSO. Tales acciones deben ser debidamente planificadas, e implementadas de manera gradual, siempre teniendo en cuenta la sostenibilidad financiera, como la capacidad administrativa del INSS, especialmente en cuanto a su informatización, así como la adecuación de los regímenes a las especificidades de las actividades a cubrir por el Sistema.

Por otro lado, la ampliación del ámbito material de la SSO también podrá efectuarse mediante la atribución de mayores protecciones en prestaciones contributivas, o mediante prestaciones no contributivas, o prestaciones complementarias, y otras otorgadas mediante acciones en el ámbito de la «Acción Social y Sanitaria», previstas en el sistema obligatorio de seguridad social y en articulación con la Seguridad Social Básica. Esto debido a que se considera que cuanto más amplia sea la protección garantizada por el SSO (gestionado por el INSS), habrá menos situaciones en la línea de pobreza y, por tanto, habrá mayor capacidad de lucha contra la exclusión social, a través del pilar de protección social de la seguridad social básica.

Es importante resaltar que el INSS, como entidad gestora de la SSO, tiene registrados desde 1990 únicamente 1.628.204 trabajadores, la mayoría de los cuales se encuentran en la ciudad y la provincia de Maputo, con predominio de hombres en relación con las mujeres en todas las provincias, especialmente en las más rurales («Boletín Estadístico de Protección Social», 2020). Las prestaciones sociales de largo plazo otorgadas bajo la SSO cubrían, en 2020, solo a 98.386 personas, y de este total, el 63,2% correspondía a pensiones de supervivencia.

Por su parte, el INAS, que administra la SSB, cuenta únicamente con dos fuentes de financiamiento para los programas básicos de protección social: los Presupuestos Generales del Estado (PGE) (33%) y fondos de socios de la cooperación internacional (67%), incluyendo en el año 2020, medidas para mitigar los efectos socioeconómicos causados por la pandemia del COVID-19, a través de sus programas. El presupuesto del INAS 2020 tuvo el mayor crecimiento en comparación con otros años debido a fuentes externas que aportaron más del 50% de los PGE a los programas implementados por el INAS para el Gobierno y asistir a los grupos vulnerables después de la emergencia (ciclones Idai y Kenneth, y COVID-19). Sin embargo, en este sistema de SSB no contributivo, en lo que respecta a los programas de asistencia social, solo se atendieron 1.695.004 hogares, observándose que el 95,9% de este grupo poblacional recibió únicamente transferencias monetarias («Boletín Estadístico de Protección Social», 2020).

Un informe reciente de la OIT[6], a respecto del programa PASD-PE, que tiene su origen en la Estrategia Nacional de Seguridad Social Básica (ENSSB II) 2016-2024, con la aprobación por el Consejo de Ministros del Decreto Presidencial N° 47/201, menciona que dicho programa:

> *Fortalece el papel de la seguridad social básica en la respuesta a los choques. Fue creado como una herramienta para hacer frente a crisis y choques generalizados, como sequías, inundaciones y ciclones, y ahora se ha adaptado para responder a los desafíos generados por la crisis de Covid-19. Su característica es la flexibilidad para adaptarse al tipo de choque al que responde. El Programa tiene una duración de 12 meses en caso de sequías y de 6 meses en caso de choques rápidos. Se implementó por primera vez con motivo de las sequías en Tete (2018-19) y Gaza (2019-20), así como después de los ciclones Idai y Kenneth, que azotaron el país en 2019.*

Sin embargo, el mismo informe añade que:

> *La implementación del Plan de Respuesta de Protección Social Covid-19 en Mozambique tiene un costo total presupuestado de US$ 237 millones, y será íntegramente financiada con recursos extraordinarios puestos a disposición por Socios de Cooperación externos, sin afectar los fondos nacionales asignados en la Ley de Estado Presupuesto 2020 para implementar los programas regulares de Protección Social Básica implementados por el INAS.*

Por el contrario, abogamos por una nueva estrategia de protección social: los beneficios *asignados como derechos* por la SSO deben igualmente contribuir para la financiación de nuevas prestaciones del SSB, a través de la *acción social y sanitaria*, así como con la creación de fondos de pensiones del SSC, en régimen de capitalización individual, como se ilustra en la Figura 2.

[6] «Llegar a los más vulnerables en la respuesta de protección social a la crisis de Covid-19 en Mozambique: Oportunidades y desafíos», OIT, octubre de 2020.

Figura 2: Protección social, una nueva estrategia (fuente: autor)

Se debe pensar igualmente en la extensión del ámbito personal a otro tipo de trabajadores que realicen *actividades de carácter voluntario*, a través de un Régimen de Afiliación Voluntaria, ampliando y adaptando el actual «*Mantenimiento Voluntario*» (MV). Se entiende por régimen de protección social el conjunto de normas o reglas jurídicas aplicables a un determinado universo de personas, definiendo las situaciones que dan origen a los derechos, la forma en que se implementan y las obligaciones correspondientes. Pero el MV en el sistema es un cuasi-régimen, ya que sólo tiene por objeto permitir que los empleados registrados y que por cualquier motivo dejen de trabajar (en particular por terminación del contrato de trabajo subordinado), puedan mantener, si así lo desean, la afiliación, haciendo el pago de aportes para la continuidad de los períodos de cotización y el acceso a los beneficios. Sin embargo, bajo el régimen de MV no estaría justificada la existencia de un ámbito material idéntico al del régimen de los trabajadores por cuenta ajena. Cosa que, por cierto, la Ley Nº 4/2007 no establece, al contrario de lo que hace para el Trabajador por Cuenta Ajena (TCA) y para el Trabajador Autónomo (TA)[7]. De hecho, no es comprensible, por ejemplo, que alguien que no tiene una actividad profesional pueda recibir una prestación que sustituya a los ingresos del trabajo, como la prestación por enfermedad.

No obstante, el ámbito material de la MV pasó a fijarse en el reglamento[8] aprobado por el Decreto Nº 53/2007, de 3 de diciembre, en cuanto establece

[7] Cfr. Artículos 16, 19 y 22 de la Ley 4/2007, de 7 de febrero.

[8] Artículo 49 del Decreto 53/2007, de 3 de diciembre.

que «la alimentación voluntaria en el sistema garantiza la continuidad de los derechos en formación», dado que la garantía de tales derechos sólo tiene sentido en relación con las prestaciones diferidas (pensiones) y no en relación con las inmediatas (enfermedad y hospitalización, por ejemplo). Cabe señalar que la prestación por enfermedad representó, en 2010, el 45,8% del total de las prestaciones de corta duración pagadas en este cuasi-régimen, según datos del citado «3er Boletín Estadístico». Caracterizamos el Mantenimiento Voluntario en el Sistema como un cuasi-régimen porque, en rigor, debería tener un ámbito personal más amplio para incluir, por ejemplo, a algunos profesionales cuya actividad se realiza de forma voluntaria (bomberos, Cruz Roja, personal y voluntarios de Organizaciones No Gubernamentales – ONG's) y para otros colectivos profesionales como becarios o doctorandos que aún no han ingresado al mercado laboral.

Así, podrían afiliarse voluntariamente al sistema y acumular los períodos de garantía necesarios para acceder a determinadas prestaciones como las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia (IVS), aunque aún se encuentren en situaciones de actividad no calificables legalmente, como trabajo «por cuenta ajena», o incluso trabajo «por cuenta propia», como en el caso de estudios de investigación o doctorado, o trabajo voluntario en diversos tipos de organizaciones privadas.

3. Asignación de prestaciones en efectivo no contributivas

La legislación vigente que regula la acción social y sanitaria, a diferencia de la legislación anterior, no prevé la posibilidad de que, en el ámbito de un programa de acción social y sanitaria, se concedan prestaciones complementarias y extraordinarias a los beneficiarios de la seguridad social obligatoria.

Como la acción sanitaria y social no puede, por tanto, conceder prestaciones de carácter pecuniario, subsiste la posibilidad de que dichas prestaciones complementarias se enmarquen exclusivamente en los términos de los artículos 2 y 19 de la Ley Nº 4/2007, de 7 de febrero.

No obstante, el Consejo de Ministros puede no sólo prever condiciones adicionales de supervivencia sino también ampliar el ámbito material de la seguridad social obligatoria, dado que las prestaciones de carácter pecuniario pueden tener una fuente de financiación contributiva o no contributiva. Esto significa que las prestaciones de seguridad social obligatorias, que son otorgadas por diferentes «regímenes» (TCA o TA) tienen como principal fuente de financiamiento los aportes de trabajadores y empleadores, pero pueden otorgarse prestaciones cuya fuente de financiamiento no sea un aporte del beneficiario o de los patrones, según el caso.

El INSS, como entidad administradora de la seguridad social obligatoria, no se inhibe de administrar las prestaciones en dinero destinadas a sus beneficiarios, y en relación a las cuales la fuente de financiamiento no son los aportes recaudados, en la medida en que ese Instituto pueda obtener, a través de otras fuentes de financiación, ingresos adecuados para sostener un régimen que no depende de las contribuciones de los trabajadores y los empleadores[9]. En otras palabras, el INSS puede gestionar otros regímenes, cuyas prestaciones, integradas en un régimen no contributivo, sean establecidas por el legislador con el objeto de brindar condiciones adicionales de supervivencia, o ampliando el ámbito material de la seguridad social obligatoria. Sin embargo, la asignación de prestaciones monetarias no contributivas, destinadas a los beneficiarios del INSS, debe prever la respectiva fuente de financiación distinta de las cotizaciones, de acuerdo con la aplicación del principio de financiación selectiva de la adecuación, implícito en la legislación vigente.

Así, todos los ingresos que no se destinen al pago de prestaciones que requieran una cotización previa pueden ser fuente de financiación de prestaciones dinerarias no contributivas (intereses de mora, multas, rentas generadas por inversiones, transferencias del Estado y otras). Pero entonces ¿por qué la seguridad social debería ser obligatoria para asumir este tipo de prestaciones, que son responsabilidad casi en su totalidad de la seguridad social básica?

La diferencia sustantiva entre la concesión de una prestación no contributiva en el marco de la SSO y un beneficio otorgado bajo la SSB, que también tiene carácter no contributivo, consiste en que el primero se otorga *como un derecho* y, por tanto, está sujeto a *los requisitos de legalidad, objetividad y garantía* previstos en la Ley, por lo que la denegación de estos beneficios puede ser objeto de una *reacción contenciosa*.

Además, este procedimiento forma parte del *principio de solidaridad* y constituye una forma de combatir las debilidades de los propios sistemas contributivos. Al recurrir a mecanismos de solidaridad, que no son meramente laborales, la seguridad social obligatoria puede seleccionar segmentos de la población beneficiaria más necesitada, o cubrir situaciones y necesidades específicas de un determinado tipo de beneficiario, sin que permanezcan en una «zona gris», ni cubiertos por la seguridad social obligatoria ni cubiertos por la seguridad social básica.

---

[9] Cf. Artículo 14, párrafo b) de la Ley Nº 4/2007, de febrero, y artículo 68 del Decreto Nº 25/2009, de 17 de agosto.

Otra de las ventajas de gestionar un régimen no contributivo por parte del INSS es que está en mejores condiciones, desde el punto de vista administrativo, para obtener y controlar la información adecuada sobre sus propios beneficiarios, y gestionar de forma global y uniforme la asignación de las respectivas prestaciones, sin perjuicio de las necesarias complementariedades y articulaciones con el pilar básico de la seguridad social.

Entre las medidas que se pueden incluir en la ampliación del ámbito material de la SSO podemos señalar como las más importantes aquellas que representan una *protección añadida o «mayor»* para los beneficiarios, como por ejemplo en situaciones de incapacidad laboral temporal o invalidez, y en el caso de ser portadores de HIV o tuberculosis. De hecho, estas situaciones de incapacidad exigen un tratamiento específico y diferenciado en materia de protección social en relación con situaciones idénticas (en el sentido de *diferenciación positiva*), teniendo también en cuenta que el aumento o ampliación de la prestación concedida constituye una medida preventiva, como también la de aumentar los recursos disponibles para una alimentación y medicación más cuidadosa, requerida por el tipo de enfermedad incapacitante.

Igualmente importante sería la atribución por parte del INSS de *complementos a las pensiones* de los beneficiarios que tengan a su cargo huérfanos de padres fallecidos, concretamente a causa del HIV. Estos complementos de pensión se otorgarían según *criterios de equidad social* y también de *diferenciación positiva* (en función de la renta y otros factores familiares y sociales de los beneficiarios).

Además, la pobreza, como mencionamos antes, tiene un fuerte componente de género, ya que, en términos generales, las mujeres (particularmente en las zonas rurales) tienen menos acceso a oportunidades de generación de ingresos. Es de suma importancia combatir este aspecto de la pobreza. Se debe prestar especial atención al reconocimiento de derechos especiales para las trabajadoras, de manera similar a lo que ya se reconoce para las trabajadoras por cuenta ajena, es decir, a través de la ampliación gradual del ámbito personal a las trabajadoras en actividades agrícolas por cuenta ajena. Teniendo en cuenta la especificidad de este sector, concretamente en el aspecto contributivo, se puede constituir un régimen débilmente contributivo (es decir, un régimen cuyas prestaciones a otorgar se financian sólo parcialmente con aportes del mismo régimen), pero que representa un potencial para ampliar el ámbito personal a un mínimo de protección social, crucial para la lucha contra la pobreza, teniendo en cuenta que la mayor parte de la PEA se dedica a actividades agrícolas y de carácter no calificado.

La constitución gradual y sostenida de un régimen especial no contributivo

para determinados grupos de productores agropecuarios cuya actividad constituye su medio normal de subsistencia, especialmente las mujeres, y con miras al otorgamiento de pensiones (IVS), prestaciones de maternidad e internamiento hospitalario, debe también considerarse como una medida estratégica por parte de la seguridad social obligatoria.

4. Participación o ayuda financiera a instituciones públicas o privadas

El INSS también puede otorgar ayudas económicas o participar en instituciones públicas o privadas que actúen en los campos sanitario y social, y cuya actividad sea de interés para la población cubierta por el sistema.

No obstante, la concesión de estas ayudas y participaciones deberá estar sujeta al previo relevamiento y conocimiento de las entidades que actúan en la materia, y la apreciación de su credibilidad y garantía, teniendo la certeza de que la entidad gestora de la seguridad social básica es la que, por su propio objeto, está en mejores condiciones para poder señalar y caracterizar a dichas instituciones, sin que ello signifique que todo el financiamiento necesario tenga que provenir de una sola fuente.

Por otra parte, el INSS debe conocer las necesidades y prioridades socioeconómicas de sus beneficiarios, para orientar mejor las ayudas y adaptarlas a dichas necesidades, en el ámbito sanitario y social.

Por último, es especialmente importante que las ayudas económicas que conceda el INSS a aquellas entidades que actúen «sobre el terreno» (instituciones privadas y ONGs) puedan estar sujetas a un Protocolo o Convenio previo con la entidad beneficiaria, en el cual se incluyen el objeto, las condiciones de financiación y las normas respectivas para la evaluación y control de las acciones que estén contratadas con la entidad administradora de la seguridad social obligatoria.

5. Sistema de Protección Social Complementario

La importante introducción en la Ley de Protección Social de un componente correspondiente a un *tercer pilar* del Sistema –la Seguridad Social Complementaria– ha permitido ampliar el campo de acción de la Seguridad Social Obligatoria, tanto en la cobertura voluntaria como en la oferta de nuevos productos de protección individual y rentabilidad de sus reservas. Esta seguridad social complementaria tiene por objeto reforzar los beneficios de la obligatoria, a través de modalidades a ser propuestas por las entidades

gestoras, por lo tanto, está destinada a las personas afiliadas obligatoriamente, siendo opcional la adhesión a la complementaria.

La creación de estos mecanismos adicionales de protección presupone la cobertura efectiva de determinadas categorías de Trabajadores por Cuenta Propia (abogados, médicos, arquitectos, contadores y otros), no sólo por su mayor capacidad financiera y de ahorro, sino también por la complementariedad con las opciones que el régimen TA preveía, dado que la protección que normalmente se pretende asegurar con estos regímenes jurídicos complementarios son las prestaciones diferidas, en las eventualidades de invalidez, vejez y muerte.

Pero también el INSS puede crear las condiciones para, en el largo plazo, contar con un instrumento de ahorro a ser administrado en régimen de capitalización individual por el propio Instituto, con ventajas para el financiamiento global de la seguridad social obligatoria, a través del incremento de sus reservas financieras, y con ventajas para los suscriptores individuales de este producto, con la mayor garantía de seguridad, sin perjuicio de su rentabilidad.

6. Conclusiones

1. La entidad gestora de la seguridad social obligatoria debe tener como finalidad principal la construcción de un Sistema de Protección Social coherente, integrado y articulado con los otros dos componentes del mismo Sistema (seguridad social básica y seguridad social complementaria). Por tanto, debe contar con una estrategia enfocada fundamentalmente en la extensión de la acción protectora de la seguridad social obligatoria y en la constitución de otros regímenes no contributivos, sin perjuicio de la sostenibilidad financiera de sus regímenes contributivos (TCA y TA).

2. Dicha estrategia es fundamental para el combate a la pobreza, de manera más eficaz y eficiente, tomando en cuenta la composición y distribución actual de la PEA, así como otros factores vinculados a problemas estructurales que impiden que el crecimiento económico se refleje en una mejora sustancial en las condiciones de salud de la población. También se deben considerar las enfermedades transmisibles o epidémicas como la malaria, la tuberculosis y el VIH que son las principales causas de morbilidad y mortalidad con impacto en la productividad y la capacidad de combatir la pobreza.

3. La estrategia de seguridad social obligatoria debe extenderse a colectivos sociales y profesionales no cubiertos por la SSO, mediante

la atribución de prestaciones mayores o adicionales a los titulares de pensiones, en función de determinados factores familiares y sociales.

La creación de regímenes no contributivos, en particular para determinados colectivos profesionales vinculados a la actividad agraria, constituirá un importante instrumento de distribución de recursos, condición necesaria para reducir la exclusión social.

4. La seguridad social obligatoria también deberá, de manera programada, articulada y controlada, otorgar asistencia financiera o participar en el apoyo de instituciones públicas o privadas que actúen en los campos de la salud y los servicios sociales.
5. Finalmente, la seguridad social obligatoria debe incrementar de manera sostenida, el reforzamiento de los beneficios que ésta otorga, a través de mecanismos complementarios de ahorro para ciertas categorías de trabajadores, a saber, TA y también mediante la creación de productos de ahorro individual, bajo capitalización y administrados por la entidad gestora de la SSO, el INSS.

Bibliografía

Boletín Estadístico de Protección Social (2020), editado por el INSS. Mozambique.

Costa, Alfredo Bruto da *et al.,* (2012). *Una Mirada a la Pobreza*. Lisboa: Editora Gradiva.

European University Institute (2010). *La Protección Social Para el Desarrollo Inclusivo: Una Nueva Perspectiva en la Cooperación de la UE con África*, Florencia.

Lopes Dias, António (2018). *Ley Básica de Protección Social en Mozambique*. Ley Nº 4/2007, de 7 de febrero, ed. anotada y comentada. Maputo: Escolar Editora.

OIT (2020). *Foco en la protección social. Llegar a los más vulnerables en la respuesta de protección social a la crisis del Covid-19 en Mozambique: oportunidades y desafíos*. Ginebra.

_____(2010). *Proyecto STEP- Portugal, 2010/2014. Diagnóstico para el INSS*, elaborado por Gustavo Picado-Chacón, Fabio Durán-Valverde y Rodrigo Briceño. Ginebra.

Reglamento de la Ley Nº 4/2007 de seguridad social obligatoria, aprobado por Decreto Nº 53/2007, de 3 de diciembre.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

UNIVERSITAS FUNDACIÓN

Seguridad Social para todos Solidaria e Inclusiva

ESTUDIOS EN HOMENAJE A CARMELO MESA-LAGO

ISBN: 978-980-18-3628-5