

ARTÍCULOS DE PERSONAS EXPERTAS EN SEGURIDAD SOCIAL



1954-2024

■ 70 ANIVERSARIO OISS ■



Para cualquier consulta, póngase en contacto con la secretaría general de OISS:

Teléfono: (34) 91 561 17 47

Direcciones corporativas de contacto: www.oiss.org

Secretaría general: sec.general@oiss.org

Esta es una publicación conmemorativa de los 70 años que cumple la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del/la autor/a/es y no refleja necesariamente, la postura de la (OISS).

Autores/as:

Adolfo Jiménez Fernández

Ex secretario general de la OISS

Carlos Santos

Director general de Ibermutua

Danny Pieters

Presidente del EISS

Francisco Jacob Sánchez

Ex vicesecretario general de la OISS

Gina Magnolia Riaño Barón

Secretaria general de la OISS

Heraclio Corrales

Ex vicesecretario general de la OISS

Kasper Daenen

Investigador en derecho social

Marjorie Zúñiga

Magistrada y presidenta de la Sala de Casación
Laboral de la Corte Suprema de Justicia

Directores Regionales de la OISS

Francis Zúñiga

Director regional de la OISS para Centroamérica y El Caribe

Gustavo Riveros

Director regional de la OISS para el Área Andina

Hugo Cifuentes

Director de la delegación nacional de la OISS en Chile

Marcelo Martín

Ex director regional de la OISS para el Cono Sur

Mensajes de:

Gilbert F. Hounbo

Director General de la OIT

Marcelo Ab-Ramía Caetano

Secretario General de la AISS

“Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de este material sin la autorización de la OISS. El contenido e información de esta publicación pueden ser utilizados siempre que se cite la fuente: OISS (2024), Artículos de expertos en seguridad social.

Prohibido el uso de esta obra con fines comerciales.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Madrid, 28 de octubre de 2024

Tabla de Contenido

Prólogo

Gina Magnolia Riaño Barón

Secretaria general de la OISS

5

La Organización Iberoamericana de la Seguridad Social en el siglo XXI

Adolfo Jiménez Fernández

Ex secretario general de la OISS

9

El compromiso de la OISS con la Seguridad y Salud en el trabajo

Carlos Santos

Director general de Ibermutua

23

Extensión de la protección de la seguridad social en Iberoamérica

Danny PIETERS y Kasper DAENEN

Presidente del EISS / Investigador en derecho social

51

70 aniversario de la OISS

Francisco Jacob Sánchez

Ex vicesecretario general de la OISS

89

La protección social de los trabajadores migrantes: un largo camino y nunca concluido.

Heraclio Corrales

Ex vicesecretario general de la OISS

103

La Seguridad Social en Centroamérica y El Caribe: la OISS y sus actividades en sus 70 años de existencia

Francis Zúñiga González

Director regional de la OISS para Centroamérica y El Caribe

141

La Seguridad Social Latinoamericana, entre el Interamericanismo y la Iberoamericanidad

Gustavo Riveros Aponte

Director regional de la OISS para el Área Andina

155

La Seguridad Social Chilena, su surgimiento, evolución y 100 años desde las leyes sociales de 1924

Hugo Cifuentes Lillo

Director de la delegación nacional de la OISS en Chile

185

70 aniversario de la OISS

Marcelo Esteban Martín

Ex director regional de la OISS para el Cono Sur

205

Mensajes de:

Gilbert F. Houngbo

Director General de la OIT

223

Marcelo Ab-Ramia Caetano

Secretario General de la AISS

227

Prólogo

Conmemorar setenta años de historia representa no solo un hito significativo, sino también una oportunidad para valorar el camino recorrido y proyectar los desafíos venideros. En este año, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) celebra siete décadas desde su constitución formal en 1954 durante el II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Lima. No obstante, sus orígenes se sitúan en 1950, en el I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en España, donde se establecieron los fundamentos conceptuales y de cooperación que dieron impulso a la creación de la Organización. Desde entonces, la OISS ha acompañado, y en muchos casos impulsado, la evolución de los sistemas de seguridad social y protección social en un espacio iberoamericano marcado por profundas transformaciones políticas, demográficas, tecnológicas y laborales.

A lo largo de estos años, la Organización se ha consolidado como un ámbito de cooperación, diálogo e intercambio de experiencias entre los países de lengua española y portuguesa de tres continentes, contribuyendo a la construcción de una visión común de la seguridad social sustentada en los principios de solidaridad, inclusión y universalidad. Esta trayectoria se ha visto reflejada en importantes avances normativos e institucionales, entre los que destacan la Declaración Iberoamericana de Seguridad Social de Buenos Aires (1972), el Convenio de Seguridad Social de Quito (1978), el Acuerdo sobre la Seguridad Social en Iberoamérica (1992), el Código Iberoamericano de Seguridad Social (2000), las estrategias iberoamericanas de Seguridad y Salud en el trabajo, la carta Iberoamericana de Derechos Sociales Fundamentales y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS) en vigor desde 2011, suscrito por 16 países, que garantiza la protección de más de 450 millones de personas en trece países de la región.

La OISS ha sido testigo y protagonista de la evolución del concepto de seguridad social. Si en sus inicios se centraba principalmente en la cobertura contributiva de riesgos laborales y pensiones, con el tiempo ha integrado un enfoque más amplio de protección social que abarca la igualdad de género, la salud y la seguridad en el trabajo, la inclusión de personas mayores y con discapacidad, la reducción de la informalidad laboral y el fortalecimiento institucional. En este proceso, la

Organización ha contribuido de manera significativa a la articulación de políticas públicas orientadas a promover el trabajo decente, la inclusión y a reforzar la cohesión social, en consonancia con los compromisos de la OIT, la OMS y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

Los artículos reunidos en esta publicación conmemorativa reflejan la diversidad de perspectivas y experiencias que han enriquecido la labor de la OISS durante estos setenta años. Adolfo Jiménez Fernández, ex secretario general de la Organización, revisa los principales hitos normativos e institucionales que consolidaron su liderazgo técnico en la región. Carlos Santos, ex director ejecutivo, analiza la evolución de la seguridad y salud en el trabajo en Iberoamérica y subraya el aporte de las Estrategias Iberoamericanas de Seguridad y Salud en el Trabajo (EISST) como instrumento de cooperación para fortalecer la prevención y reducir la siniestralidad.

Por su parte, Danny Pieters, del Instituto Europeo de la Seguridad Social, y Kasper Daenen, de la KU Leuven, ofrecen una mirada académica comparada sobre la extensión de la protección social en la región y los desafíos persistentes en materia de cobertura y sostenibilidad, mientras que Heraclio Corrales Romeo, ex vicesecretario general, analiza los avances logrados en materia de protección de las personas trabajadoras migrantes y los retos que aún persisten en el marco del CMISS.

También se incluyen aportes que permiten comprender mejor la evolución institucional y la identidad iberoamericana construida en torno a la seguridad social. Francisco Jacob Sánchez, ex vicesecretario general, reflexiona sobre los factores que explican la continuidad y estabilidad de la OISS a lo largo de siete décadas. Asimismo, esta publicación incorpora reflexiones de carácter nacional y temático, como las realizadas por Marjorie Zúñiga Romero, magistrada de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, quien profundiza en la perspectiva de género como herramienta para enfrentar las brechas estructurales que aún afectan a las mujeres en la protección social.

En este mismo sentido, cuenta con los aportes de los directores de los Centros Regionales de la Organización, por su parte, Francis Zúñiga González expone el papel de la OISS en Centroamérica y el Caribe, mientras que Marcelo Esteban Martín aborda la experiencia del Cono Sur y del MERCOSUR, donde la cooperación ha avanzado hacia mecanismos

concretos de coordinación, como el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social del bloque, Gustavo Riveros Aponte, director del Centro Regional para Colombia y el Área Andina, recorre las raíces históricas del concepto de “iberoamericanidad” y Hugo Cifuentes Lillo examina los cien años del sistema chileno de seguridad social y su vínculo con la OISS.

Finalmente, las cartas de Marcelo Abi-Ramia Caetano, secretario general de la AISS, y de Gilbert F. Hounbo, Director General de la OIT, reafirman los sólidos lazos de cooperación entre sus instituciones y la OISS, destacando la labor de esta última en la promoción del trabajo decente, la justicia social y la protección universal.

En conjunto, los textos aquí reunidos ofrecen un panorama amplio y plural de la historia y los desafíos de la seguridad social en Iberoamérica. En un contexto marcado por acelerados cambios tecnológicos, nuevas formas de empleo, informalidad laboral, impactos del cambio climático y movilidad humana creciente. La labor de la OISS continúa siendo tan necesaria como en 1954, su compromiso con la asistencia técnica, el apoyo a los gobiernos e instituciones, el intercambio de experiencias, la formación y la promoción de políticas públicas en seguridad social y protección social constituyen un pilar fundamental para avanzar hacia sociedades más equitativas, inclusivas y cohesionadas.

Esta obra conmemorativa no solo rinde homenaje a una institución que ha contribuido de manera decisiva al desarrollo social de toda Iberoamérica; también invita a renovar el compromiso con la misión que ha guiado a la OISS durante siete décadas, promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos mediante la cooperación, la solidaridad y el intercambio de conocimientos y experiencias mutuas en seguridad social y protección social.

Aniversario



1954-2024

LA ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SIGLO XXI

Adolfo Jiménez Fernández
Ex secretario general de la OISS

LA ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SIGLO XXI

Adolfo Jiménez Fernández

Perspectiva histórica.

En este 2024, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social cumple **su setenta aniversario**. Un periodo de tiempo, desde su creación, en el que en el mundo se han producido grandes transformaciones en el orden político, económico-tecnológico y social. Nuevos tiempos, en donde los sistemas de seguridad social han tenido que irse adaptando a las profundas modificaciones que se han producido en los ámbitos demográfico y laboral, así como a los efectos que las nuevas tecnologías producen en el mercado laboral y consiguientemente en la cobertura social.

La OISS, como organismo internacional, técnico y especializado en materia de seguridad social tiene como finalidad la de “... *promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos y de todos aquellos que se vinculan por los idiomas español y portugués, mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en Seguridad Social y, en general, en el ámbito de la protección social*”. Por ello, tanto en su organización y funcionamiento, ha tratado de adecuarse a las variaciones que con el tiempo han ido surgiendo en el desarrollo de la protección social, impulsando la cooperación y colaboración entre los sistemas iberoamericanos e intercambiando sus experiencias mutuas. A su vez, dada la tendencia migratoria que incide en la protección contributiva de seguridad social se ha impulsado la promoción de normas internacionales que faciliten la coordinación entre las diferentes formas de cobertura. Y, en general, ha fomentado el estudio, investigación y perfeccionamiento de los sistemas.

Históricamente la Organización Iberoamericana de Seguridad Social desde su propio nacimiento, en 1954, ha promovido la colaboración entre los sistemas iberoamericanos de seguridad social; cooperación que se intensificó a partir de la década de los setenta: **Declaración Iberoamericana de Seguridad Social de Buenos Aires (1972)**; **Convenio Iberoamericano de Cooperación de Seguridad Social de Quito (1978)**; **Tratado de la Comunidad Iberoamericana de Seguridad Social (1982)**. Y finalizando el siglo XX, en la Reunión de Ministros

Máximos Responsables de la Seguridad Social en Iberoamérica se aprobó el **Acuerdo sobre la Seguridad Social en Iberoamérica (1992)**, que supuso un avance significativo al señalar en la Declaración sobre la Seguridad Social en Iberoamérica que: *“en las postrimerías del siglo XX y en los umbrales de un nuevo milenio, los vertiginosos cambios económicos y sociales que se están operando, la transformación de las estructuras familiares, demográfica y del tejido social en su conjunto, el creciente y vigoroso proceso de integración internacional en curso y, en suma, las modificaciones de todos los signos que están teniendo lugar, exigen un nuevo impulso en este proceso de adaptación de la Seguridad Social a la realidad de las exigencias que la sociedad demanda.*

Esta adaptación de la Seguridad Social se hace tanto más patente en las naciones y pueblos que componen la comunidad Iberoamericana que dotados de un fuerte dinamismo, se encuentran inmersos en este proceso de profundos cambios que en la sociedad y las personas que la conforman reclaman de la Seguridad Social nuevas y mejores respuestas a las necesidades, a su bienestar y por ende a los nuevos retos que el futuro va a plantear”. En consonancia con este acuerdo, en la **V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en San Carlos de Bariloche (Argentina), octubre de 1995**, se presentó un proyecto, en el número 20 de su Tercera Parte, “Asuntos de especial interés”, que fue objeto de consideración singular, poniendo de relieve: *“La importancia del Proyecto de Código Iberoamericano de Seguridad Social, elevado a esta Cumbre por los Ministros responsables de Seguridad Social de nuestros países, y de sus trascendentes propósitos y objetivos”.*

Al comienzo del 2000 la OISS, en cumplimiento de los acuerdos iberoamericanos, disponía del **Código Iberoamericano de Seguridad Social** como norma internacional que sirve de marco general de definición de los contenidos de la Seguridad Social, estableciendo unos mínimos de cobertura social articulados en base a criterios de flexibilidad y progresividad con respeto a la realidad económica y característica de los diferentes modelos protectores de Iberoamérica, contribuyendo así al impulso y desarrollo de la Seguridad Social en Iberoamérica.

A su vez, el **Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica** facilitó el conocimiento mutuo de los distintos regímenes de cobertura social y, a su vez, la Organización posibilitó la obtención de **apoyo y asesoramiento técnico**, así como el **análisis de la evolución de los diferentes Sistemas** a través de su permanente actualización, impulsando la **actividad formativa y de colaboración** a través de másteres y cursos sobre Seguridad Social y, en general, sobre la distinta forma de protección social.

Ya a comienzo del siglo XXI el proceso de internacionalización de las relaciones económicas y laborales, con tendencia hacia la plena libertad de movimientos de capitales, bienes y servicios, así como la fuerte corriente migratoria en Iberoamérica, afectó significativamente a los derechos sociales de los trabajadores y familias migrantes, con especial efecto en las prestaciones sociales contributivas a largo plazo. De ahí la importancia de **MERCOSUR** y el **Instrumento Andino** desde el ámbito de la cobertura social, que se configuran sobre la base de una cierta unión política y económica, semejante el de la Unión Europea.

Desde la OISS, considerando la realidad de la migración y de los sistemas de protección social, hacía tiempo que tras la experiencia de cooperación técnica en la elaboración del convenio de MERCOSUR, se había planteado la importancia de disponer de un instrumento semejante entre los países de la comunidad iberoamericana que facilitase el mantenimiento del derecho de las prestaciones económicas a largo plazo entre la población migrante, si bien era necesario superar la realidad de que entre ellos no existe una base de unión política como en los multilaterales existentes hasta entonces. La posibilidad de salvar esa situación se afrontó en la reunión de Ministros de Trabajo y Seguridad Social Iberoamericanos de 2005 celebrada en España. Reunión en la que se aprobó proponer técnicamente la elaboración de un Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social de aplicación en el espacio iberoamericano, especialmente con incidencia en la configuración y mantenimiento del derecho a las prestaciones económicas de la población migrante que se perfeccionan en el largo plazo: pensiones.

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

Iberoamérica muestra un **elevado movimiento migratorio que se acentúa en esta siglo XXI**, lo que considerando que el derecho a la seguridad social contributiva, en los distintos estados, suele regirse por el principio de territorialidad, el trabajador migrante puede encontrar gran dificultad de formalizar en todos y cada uno de los sistemas donde haya cotizado la exigencia de haber cotizado un periodo mínimo, dado los amplios tiempos de cotización exigidos para la generación del derecho a una prestación económica a largo plazo, pensión. Una cuestión que pone de manifiesto la necesidad de que la Seguridad Social pueda proporcionar una respuesta multilateral que permita, para superar las exigencias de cotización nacionales, considerar todos los esfuerzos contributivos realizados en los diferentes países a efecto del reconocimiento del derecho en materia de prestaciones económicas a largo plazo.

Iberoamérica muestra una gran diversidad de sistemas de pensiones. Si bien los distintos países tuvieron en su origen una estructura similar, en general bismarckiana, a lo largo del tiempo se han ido configurando los sistemas en función de la forma de financiación: reparto, capitalización individual, mixtos, en paralelo, con parte básica financiada por la imposición general y parte contributiva por cotizaciones o aportaciones individuales. Con exigencia de condiciones muy diferentes en: periodo cotizado, aportación o residencia, así como en edad para tener derecho a la prestación por retiro, lo cual acentúa la necesidad e importancia de la cooperación entre los sistemas para facilitar el acceso a la prestación.

La particularidad del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social es que es una experiencia precursora que tiene como objetivo garantizar el derecho de los trabajadores migrantes iberoamericanos y sus familias a obtener una pensión contributiva de vejez, invalidez o supervivencia considerando todo los periodos cotizados en el espacio común, Iberoamérica, del que forman parte países de América Latina, Caribe y Europa, entre los que no existe una previa asociación política que facilitase el sustrato jurídico que podría darle apoyo. Por tal razón, el proceso de elaboración del Convenio ha exigido la participación de todas y cada una de las partes. Y su posterior ratificación o, en su caso adhesión, precisa de su incorporación como legislación interna de cada uno de los Estados Parte a través de los procedimientos constitucionales y legales que les sean propios.

Por otra parte, el Convenio trata no sólo de lograr el acuerdo entre países que aplican en su ámbito interno modelos de Seguridad Social muy diferentes entre sí, sino también entre naciones donde la cobertura, la extensión o la intensidad de las prestaciones presentan, igualmente, un abanico muy amplio de diferencias, lo cual plantea un mayor grado de dificultad en la coordinación de sus legislaciones.

Esa misma disparidad hacía, si cabe, más necesario un Convenio de esta naturaleza en una zona del mundo en la que la migración es especialmente intensa. La CEPAL calcula que en 2005, año en el que se toma la decisión de laborar el convenio, se produjeron 25 millones de movimientos migratorios y en el orden interno, es decir entre países de Iberoamérica, estimó que en un momento determinado, en 2007, existían más de cinco millones y medio de personas que trabajaban y residían en un país iberoamericano distinto al de su origen y que se verían directamente beneficiadas por el Convenio, al igual que todas aquellas que en el pasado o en el futuro se encontraran en una situación similar.

Esta necesidad se percibía, además, agravada por la carencia de convenios bilaterales o multilaterales de menor entidad que el proyectado, que pudieran darle cobertura. En el ámbito bilateral, en aquella fecha, de los 231 convenios cruzados posibles entre los países iberoamericanos, tan sólo estaban en vigor poco más de 50, apenas un 20 por ciento del total, muchos de ellos con un ámbito de aplicación muy reducido y, en la práctica, tan solo cuatro países concentraban más del 70 por ciento de esos convenios, lo que dejaba excluidos a la mayor parte de los Estados de la región.

Desarrollo del Convenio Multilateral Iberoamericano.

La iniciativa política de este Convenio parte de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social, celebrada en 2005 en Segovia, España, y unánimemente acogida por la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar, ese mismo año en Salamanca. Cumbre que encomendó a la **Secretaría General Iberoamericana** y a la **Organización Iberoamericana de Seguridad Social** los trabajos necesarios para la implementación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

Comienza a partir de entonces un proceso de intercambio de experiencias, de elaboración de propuestas, de análisis, debate y búsqueda de soluciones que, con la inestimable colaboración de los gobiernos e instituciones de Seguridad Social de los países implicados y tras múltiples borradores y varias reuniones técnicas

culmina en 2007, cuando la **VI Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social** aprueba con pleno consenso el texto definitivo del Convenio en la ciudad de Iquique (Chile). Texto que, también en **2007**, es adoptado por unanimidad por la **XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile** y que, en ese mismo acto, fue ya suscrito por doce de los países participantes en la Cumbre.

En una segunda fase de elaboración del Convenio, los países firmantes, dieciséis en la actualidad, debieron someter el texto a ratificación parlamentaria de acuerdo con su legislación interna, puesto que -como antes se apuntaba- se trata de un acuerdo multilateral entre países, que a pesar de estar unidos por importantes lazos históricos, culturales, económicos y sociales, no disponen de una estructura jurídico-política común, como es el caso de la Unión Europea. Y, por otra, y en paralelo con ese proceso se inicia, a su vez, con la misma metodología, la elaboración del Acuerdo de Aplicación del Convenio, norma de desarrollo necesaria para su efectiva vigencia, cuyo texto es aprobado en **2009** por la VII Conferencia de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social, en Lisboa, y acogido por la **XIX Cumbre Iberoamericana celebrada en Estoril (Portugal)**. Se cierra con ello el desarrollo normativo de este instrumento internacional que entró en vigor el 1 de mayo de 2011.

En la actualidad, ratificado, depositado el instrumento de ratificación y suscrito el Acuerdo de Aplicación, el Convenio está en vigor y aplicándose en los siguientes países: **Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay**, que conforman una población total en torno a 480 millones de ciudadanos. Así pues, **en este 70 aniversario de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, el CMISS está en plena aplicación en los citados 13 países**. Han firmado su adhesión al Convenio pero se encuentran en trámite de ratificación: Costa Rica y Honduras y ratificado pero pendiente de suscribir el Acuerdo de Aplicación está Venezuela.

En el cuadro siguiente se refleja la situación según países:

Artículo 29, 30 y 31.2 CMISS y 33.3 AA

PAISES QUE LO HAN FIRMADO	FECHA FIRMA CONVENIO	FECHA RATIFICACIÓN	FECHA DEPÓSITO INSTRUMENTO RATIFICACIÓN EN LA SEGIB-OISS	FECHA SUSCRIPCIÓN ACUERDO APLICACIÓN	APLICACIÓN EFECTIVA CONVENIO	POBLACIÓN (1)
 Argentina	10/11/2007	09/06/2010	31/05/2016	31/05/2016	01/08/2016	45.808.750
 Bolivia	10/11/2007	08/11/2010	02/02/2011	18/04/2011	01/05/2011	12.079.470
 Brasil	10/11/2007	30/10/2009	11/12/2019	19/05/2011	19/05/2011	214.326.220
 Chile	10/11/2007	18/11/2009	30/11/2009	01/09/2011	01/09/2011	19.493.180
 Colombia	26/11/2008	15/07/2021	23/05/2023	01/05/2023	01/08/2023	51.516.562
 Costa Rica	10/11/2007	-	-	-	-	5.153.960
 Cuba	-	-	-	-	-	11.256.370
 Ecuador	07/04/2008	31/08/2009	04/11/2009	20/06/2011	20/06/2011	17.797.740
 El Salvador	10/11/2007	29/05/2008	04/09/2008	17/11/2012	17/11/2012	6.314.170
 España	10/11/2007	05/02/2010	12/02/2010	13/10/2010	01/05/2011	47.415.750
 Guatemala	-	-	-	-	-	17.109.750
 Honduras	13/05/2024	-	-	-	-	10.278.340
 México	-	-	-	-	-	126.705.140
 Nicaragua	-	-	-	-	-	6.850.540
 Panamá	-	-	-	-	-	4.351.270
 Paraguay	10/11/2007	15/12/2010	09/02/2011	28/10/2011	28/10/2011	6.703.800
 Perú	10/11/2007	12/09/2013	30/01/2014	20/10/2016	20/10/2016	33.715.470
 Portugal	10/11/2007	27/10/2010	22/12/2010	19/03/2013	21/07/2014	10.325.150
 República Dominicana	07/10/2011	17/06/2019	14/07/2020	14/07/2020	14/07/2020	11.117.870
 Uruguay	10/11/2007	24/05/2011	26/07/2011	26/07/2011	01/10/2011	3.426.260
 Venezuela	10/11/2007	16/02/2009**	-	-	-	28.199.870

(1) Según Banco Mundial, datos 2021

Contenido del Convenio Multilateral.

Como acuerdo que trata de coordinar las legislaciones nacionales, el Convenio parte del más absoluto respecto a las mismas, así como de la vigencia de los bilaterales cruzados existentes entre los países de la Comunidad Iberoamericana, de manera que cuando en un mismo supuesto sean aplicables tanto el Convenio Multilateral, como un convenio bilateral vigente entre dos países, se aplicaran las disposiciones que resulten más favorables al beneficiario.

El Texto del Convenio contiene los criterios y principios propios de los instrumentos internacionales de coordinación, como son: la **determinación del campo personal y material de aplicación**, la **igualdad de trato**, la **unicidad en la determinación de la legislación aplicable**, el de **conservación de los derechos adquiridos** y **pago de las prestaciones**, el de **conservación de los derechos**

en curso de adquisición y el de **cooperación administrativa** y técnica entre instituciones.

En cuanto al campo de aplicación personal, el Convenio establece que se aplicará a las personas que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o de varios Estados Parte, así como a sus familiares beneficiarios y derechohabientes, refiriéndose tanto a los trabajadores dependientes como no dependientes.

Respecto al ámbito material de aplicación el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social **comprende las prestaciones económicas contributivas de invalidez, vejez, supervivencia y las derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales**. Mientras que se excluyen expresamente las prestaciones no contributivas, las de asistencia social y las reconocidas a favor de víctimas de guerra. Se excluyen también las prestaciones sanitarias, dadas las mayores dificultades de coordinación en este campo, pero el propio Convenio recoge la posibilidad de que dos o más Estados Parte del mismo puedan ampliar entre ellos este ámbito material de aplicación, inscribiendo los acuerdos bilaterales o multilaterales alcanzados en el Anexo previsto a tal efecto.

Contempla el principio de igualdad de trato, extendiendo su ámbito de aplicación a cualquier persona que esté o haya estado sujeta a la legislación de uno o varios Estados Parte del mismo, con independencia de su nacionalidad, así como a sus familiares beneficiarios y derechohabientes. Enlaza así con los nuevos Reglamentos europeos al no limitar su campo de aplicación por razones de nacionalidad.

El principio de unicidad de la legislación aplicable, también se encuentra recogido en el Convenio mediante la aplicación de la norma general *“lex loci laboris”*, es decir, determinando que, salvo excepciones, la legislación a aplicar será la del país donde se realiza el trabajo. Las excepciones a este punto son también las habitualmente admitidas: transporte aéreo y marítimo, pesca en empresas mixtas, funcionarios públicos, personal diplomático o a su servicio o cooperantes, con las peculiaridades propias de cada supuesto. Se recoge además como excepción, el caso de la realización de trabajos cualificados cuando el trabajador, por cuenta propia o ajena, es trasladado por su empresa o se traslada para llevarlo a cabo, a otro Estado Parte durante un periodo máximo inicial de doce meses que, cuando se trata de trabajadores por cuenta ajena, podrán excepcionalmente prorrogarse por otros doce meses.

Igualmente el principio de conservación de los derechos adquiridos y el pago de prestaciones en el extranjero están ampliamente recogidos en el Convenio, de manera que las prestaciones reconocidas por un Estado Parte no podrán ser objeto de reducción, modificación, suspensión o retención – con la única excepción de los costes de transferencia, en su caso - porque el beneficiario resida en otro Estado Parte y le serán hechas efectivas en este último. En el supuesto de que residiera en un tercer país no parte del Convenio el trato que reciba debe ser el mismo que el que el país que reconoce la prestación otorgue a sus propios nacionales.

El principio de conservación de los derechos en curso de adquisición se contempla igualmente, de manera que si las cotizaciones efectuadas en un único Estado Parte no son suficientes para alcanzar el derecho a la prestación, se aplica la totalización de periodos, es decir cada Estado Parte implicado considerará como cotizados en él la totalidad de los periodos de cotización acreditados en cualquier otro, determinando así la pensión teórica que hubiera correspondido, de la que pagará la parte proporcional al tiempo efectivamente cotizado en él (*“prorrata temporis”*). Por el contrario, si con las cotizaciones acreditadas en un Estado Parte fueran suficientes para obtener la pensión, ésta se reconocerá directamente, sin perjuicio de que el beneficiario pueda solicitar la totalización de si le fuera más beneficiosa.

Además, dada la disparidad de modelos de financiación existentes en la Comunidad Iberoamericana, el Convenio prevé expresamente su aplicación a los regímenes de capitalización individual, destinándose, en su caso, los saldos acumulados en las cuentas personales a financiar la pensión que corresponda y aplicando, también en estos sistemas, la totalización de periodos cotizados para la consecución de pensiones mínimas. La transferencia de fondos de capitalización entre Estados no se regula en el Convenio pero sí se prevé la posibilidad de que los Estados Parte puedan establecer bilateralmente acuerdos y mecanismos en tal sentido.

Por último, el principio de cooperación entre las respectivas administraciones de seguridad social está igualmente recogido, tanto en el Convenio como en su Acuerdo de Aplicación, con gran amplitud. Incluyendo la posibilidad de transmisión electrónica de datos y documentos cuando así lo acuerden las partes bilateralmente o de forma obligada si lo dispusiera el Comité Técnico Administrativo del Convenio al que se atribuyen, entre otras, las funciones de fomentar el uso de las nuevas tecnologías, la modernización de los procedimientos y la adaptación a los intercambios electrónicos del flujo de informaciones.

Relación con otros convenios multilaterales.

El Convenio Multilateral Iberoamericano establece que tendrá plena aplicación en todos aquellos casos en que no existan convenios bilaterales o multilaterales de Seguridad Social vigentes entre los Estados Parte. En los casos en que sí existan determina que se aplicarán las disposiciones que resulten más favorables al beneficiario¹.

Por tanto, en relación con el convenio de MERCOSUR, que está vigente, el Instrumento Andino de Seguridad Social, Decisión 583 (cuando esté en aplicación), así con los de carácter bilateral, el Convenio no plantean problema alguno puesto que cubre las lagunas o en caso de coincidencia de convenios se aplica la disposición más beneficiosa para el asegurado.

Pero sí hay un reto de coordinación entre instrumentos internacionales que no coinciden en la misma zona geográfica, como es el Convenio Multilateral Iberoamericano y los Reglamentos Comunitarios, que pudiera facilitar el que entre la Unión Europea y América Latina no se perdiesen derechos sociales en la población migrante.

En este sentido, una primera consideración sobre la posibilidad de cooperación se expresó con motivo de la reunión de “Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social de la Unión Europea, América Latina y Caribe sobre coordinación de regímenes de Seguridad Social: Reunión de Ministros y Máximos responsables de Seguridad Social”, celebrada el 13 y 14 de mayo de 2010 en Alcalá de Henares (Madrid) que, entre otros temas, pusieron de manifiesto: Que teniendo en cuenta “...la próxima entrada en vigor del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, experiencia de coordinación interregional de sistemas, impulsada por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, en la que participan Estados miembros de la UE y países de América Latina y Caribe integrantes de la Comunidad Iberoamericana”, “Invitan a la Comisión Europea y a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social a que promuevan un encuentro o reunión técnica conjunta para un mejor conocimiento de los nuevos reglamentos comunitarios y del nuevo Convenio Iberoamericano de Seguridad Social y de sus implicaciones y posible interrelación y comuniquen los progresos realizados a los Ministros y máximos responsables de la UE y LAC”²

¹ Art 8 del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

² Comunicado final del Encuentro Unión Europea, América Latina y Caribe sobre coordinación de regímenes de seguridad social. Reunión de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social. Alcalá de Henares (Madrid), 13 y 14 de mayo de 2010.

Por otra parte, en la Cumbre CELAC-UE, en la Declaración de Santiago (Chile, 26 y 27 de enero 2013) se insiste en la conveniencia de explorar posibilidades de cooperación incluyendo acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad social existentes entre los Estados CELAC-UE como la Convención de Seguridad Social de Iberoamérica (Convenio)³

Posteriormente, en el “Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones” relacionado con la dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social de la UE⁴, el CESE teniendo en cuenta que la mundialización de la economía requiere ahondar en un proceso de internacionalización de las normas sociales para evitar que los ciudadanos y trabajadores migrantes, con independencia de su nacionalidad, se vean perjudicados en sus derechos sociales, señala que: *“La acción exterior de la Unión puede verse completada en este campo con el desarrollo de una política multilateral que estreche lazos con otras organizaciones internacionales o entidades regionales supranacionales. **Un ejemplo notable de esta cooperación multirregional lo constituye el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, del que forman parte los países latinoamericanos, España y Portugal**”* (Apartado 1.7 del Dictamen)

Igualmente se indica *“...la conveniencia de ir extendiendo el enfoque global europeo a través de Acuerdos de la Unión con otros Estados y organizaciones regionales, dado que esta fórmula resulta más adecuada y eficaz que la línea estrictamente nacional en la que los Estados miembros actúan unilateralmente. En este sentido debe recordarse, como **paradigma, el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social**. A este respecto el CESE desearía que por parte de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social se examinase la posibilidad de que otros Estados miembros de la UE, además de Portugal y España, puedan adherirse en el futuro a este Convenio, con el fin de que con un único acto de ratificación puedan establecerse relaciones en materia de Seguridad Social con varios Estados latinoamericanos, evitándose una multiplicidad de negociaciones y convenios bilaterales.”* (Apartado 3.8 del Dictamen)

³ Declaración de Santiago CELAC-UE, punto 32 (Santiago de Chile, enero 2013)

⁴ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo en relación a la dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social de la UE, aprobado por el CESE en su 484º Pleno en 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012)

Con estos antecedentes cabe la posibilidad de tratar de encontrar la mejor vía de posible coordinación de las legislaciones de Seguridad Social entre la Unión Europea y América Latina.

En definitiva, **la aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social amplía el espacio de cobertura de los sistemas de protección social**. Como instrumento internacional de coordinación recoge la totalidad de los principios comúnmente aceptados en estos mecanismos de coordinación, resultando plenamente homologable con otros similares, singularmente, con los Reglamentos Europeos vigentes. La Organización Iberoamericana de Seguridad Social ha expresado su disposición más favorable para trabajar a favor de lograr un amplio espacio (EU-América Latina) de coordinación de legislaciones de Seguridad Social y, por tanto, de cobertura de los derechos sociales de la población migrante, convencida de que la cohesión social en las sociedades modernas exige que la globalización económica esté acompañada de la globalización social.

Finalmente señalar que el Convenio Multilateral de Seguridad Social y el Acuerdo de Aplicación encomiendan a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, en colaboración con la Secretaría General Iberoamericana, determinadas funciones, así como ser el depositario del original del Convenio.

La OISS en su 70 aniversario.

En este 70 aniversario de su constitución la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, vista por un observador muy vinculado a la Organización, desarrolla actualmente una amplia e importante actividad en el espacio Iberoamericano en materia de Seguridad Social. Desde su creación ha tratado de impulsar la protección de los derechos sociales, siendo una constante en su actividad la tendencia a promover el conocimiento, formación e impulso de la protección social, así como la armonización en cuanto a los principios generales, niveles mínimos de protección y estructura de los sistemas. Una actividad internacional que vista la evolución del mundo actual se acentuará y exigirá la función de instituciones especializadas como la OISS.

Aniversario



1954-2024

EL COMPROMISO DE LA OISS CON LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Carlos J. Santos García
Director general de Ibermutua

EL COMPROMISO DE LA OISS CON LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Carlos J. Santos García

Palabras clave:

Seguridad y Salud en el trabajo: Campo interdisciplinar que engloba la prevención de riesgos laborales inherentes a cada actividad u busca su eliminación o disminución de su incidencia o gravedad.

Exportación del riesgo: Nos referimos a la práctica de generar instalaciones fabriles por parte de empresas transnacionales sin atención a las condiciones en que se desarrolla el trabajo con la única finalidad de reducir costes productivos.

PREVENCIA: Congreso Iberoamericano de Prevención de Riesgos Laborales en Iberoamérica.

Estrategia de Seguridad y Salud: documento que pretende establecer el marco de desarrollo de la regulación, los medios y los sistemas de organización, impulso y control de la prevención de riesgos laborales en un ámbito territorial concreto.

Riesgos sicosociales: todos aquellos susceptibles de causar daños psíquicos sociales o físicos en la salud de los trabajadores a consecuencia de las condiciones en las que se desarrolla el trabajo.

Siniestralidad laboral: Conjunto de accidentes de trabajo o enfermedades causadas con ocasión o por consecuencia del trabajo realizado.

Informalidad: actividad económica y laboral realizada de forma ilegal o alegal, en todo caso ajena a la regulación laboral y social que debiera ordenarla.

Dumping social: establecimiento de condiciones laborales penosas y exentas de control y protección social alguna que generan menores costes productivos a costa del daño a las personas que llevan a cabo la actividad y que actúa en detrimento de las actividades empresariales legales al generar una competencia desleal.

SUMARIO

1. Un compromiso que favorece la vertebración social en Iberoamérica.
2. La trascendencia del trabajo de campo de la OISS para hacer realidad los compromisos más relevantes asumidos en los grandes foros internacionales: OIT, OMS, CIJEG, UN.
3. El impacto del empleo informal se presenta como el principal hándicap de la Región en este campo, con efectos adversos diferidos a los mercados laborales más desarrollados.
4. Repaso a los resultados efectivos más significativos.
5. La IV EISST 2025-2030 promoverá la convergencia con los países más desarrollados del mundo en este campo.

1. Un compromiso que favorece la vertebración social en Iberoamérica.

Sin duda, las políticas de protección social y el cuidado de los ciudadanos sirven al objetivo de vertebración de las sociedades donde se desarrollan, por cuanto vienen a empoderar al ciudadano frente a eventuales situaciones de riesgo y necesidad por la vía de articular respuestas reparadoras o limitativas de los efectos más perniciosos vinculados a ellas.

El nivel de intensidad que pongan los gobiernos en el desarrollo de instrumentos de protección social de sus ciudadanos va a determinar la tipología de la acción de gobierno hacia la consecución del denominado “Estado de Bienestar” –opción europea- o hacia los sistemas de corte más “Liberal o menos intervencionista”; si bien es cierto que cualquiera que sea la intensidad por la que se opte, es intrínseco a la acción de gobierno el cuidado de sus ciudadanos y la consiguiente responsabilidad en la implementación de políticas públicas que fomenten el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos, la

construcción y mantenimiento de estructuras organizativas y de servicio, el urbanismo, la lucha contra la delincuencia, la educación, la salud, las relaciones con otros países, la defensa... y, en definitiva, la convivencia pacífica y la cohesión de la sociedad.

Pues bien, en este contexto, los Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social fundamentan su existencia en torno al compromiso de “...promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos...mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en Seguridad Social.” Es decir, pretenden ser un instrumento de promoción, coordinación y asistencia a los gobiernos de la Región en aquellas políticas públicas más vinculadas a la cobertura de las necesidades sociales más perentorias de las personas.

Y en ello se viene empeñando activamente la OISS desde hace ya 70 años.

Sin embargo, el contenido efectivo de esta acción promotora y aglutinadora de medidas dirigidas al cuidado de las personas ha venido creciendo progresivamente desde su nacimiento, en paralelo a la evolución económica, social y cultural de nuestros pueblos que han ido incorporando nuevas demandas de políticas públicas: actuaciones concretas para la igualdad de trato y no discriminación por causa alguna, atención de los problemas derivados de los intensos procesos migratorios, identificación y respuesta a los colectivos ciudadanos más vulnerables, el abordaje de las cuestiones derivadas de las nuevas formas de trabajo, lucha contra la endémica economía informal de la Región, respuesta a algunos de los efectos negativos que está evidenciando la globalización de las economías, el compromiso con el cambio climático, el adecuado posicionamiento frente a la inteligencia artificial y un largo etcétera de situaciones que demandan políticas públicas coherentes con los cambios que, con la mayor intensidad y rapidez conocida en la historia de la humanidad, se han venido

produciendo en la denominada edad moderna.

Sin duda la OISS ha sido consciente del proceso y ha sabido incorporar numerosas nuevas líneas de acción para intentar dar respuesta a estos nuevos retos: el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, la reacción frente a la pandemia de COVID poniendo a disposición de los países dos planteamientos estratégicos de respuesta, el desarrollo de políticas de igualdad de género con vocación de transversalidad, los programas de trabajo con colectivos singularmente vulnerables como las personas de mayor edad o aquellas con capacidades limitadas o diferentes, el fortalecimiento de los órganos de regulación, vigilancia, inspección y control, las políticas de transparencia, la generación de redes colaborativas o la elaboración de Estrategias Iberoamericanas de Seguridad y Salud en el Trabajo y un amplio abanico de acciones para su desarrollo, son una pequeña muestra de este compromiso evolutivo de la Organización.

Y es en este último campo, el de la salud laboral, en que quiero centrar mi reflexión para tratar de explicar el papel asumido por la OISS en el contexto de los grandes consensos internacionales al respecto de esta parcela; el por qué se identificó como necesario el desarrollo de las tres estrategias regionales de seguridad y salud en el trabajo implementadas hasta el momento; la idoneidad de disponer una estrategia conjunta en la Región pese a identificarse realidades tan diferentes de carácter económico, social, cultural y político entre los diversos países y subregiones; la identificación de rasgos regionales y perfiles de siniestralidad comunes y diferenciales de los de otros ámbitos territoriales del planeta; la descripción del compendio de líneas de trabajo y

soportes documentales y formativos a disposición, no solo de las Instituciones Miembros, sino de cualquier profesional, particular o institución que quiera acceder a los mismos y, de manera singular para los interlocutores sociales; los resultados más significativos obtenidos y también algunas iniciativas frustradas o demoradas en el tiempo; y, por último, el gran objetivo que se plantea el Organismo para el próximo periodo de vigencia de la nueva estrategia 2025-2030 para promover en la Región el mismo nivel de compromiso en esta parcela que asumen los países más desarrollados, superando la idea de la menor capacidad de nuestra Región para actuar en la prevención de la salud laboral de nuestros 250 millones de trabajadores.



2. La trascendencia del trabajo de campo de la OISS para hacer realidad los compromisos más relevantes asumidos en los grandes foros internacionales: OIT, OMS, ONU, ODS...

La articulación formal de una línea de trabajo estable en relación con la Seguridad y Salud en el trabajo por parte de la OISS se produce en los primeros años de la década del dos mil, concretamente se inicia a final de 2003 y vuelca sus primeros resultados en el Congreso celebrado en Buenos Aires celebrado entre el 6 y el 8 de noviembre de 2006.

Las actas de dicho Congreso¹ recogen un escalofriante detalle de situación que pone de manifiesto, no solo la precariedad de medios y de control de la situación, sino una absoluta falta de sensibilidad hacia el fenómeno de la siniestralidad y la enfermedad profesional pese a la gravedad de sus devastadores efectos sobre las personas, las empresas, los incipientes sistemas de protección y la economía general.

Entonces, en América Latina se estimaban 30 millones de accidentes cada año y 240.000 fallecimientos, siendo probable que estas cifras fueran aún mayores considerando el subregistro de accidentes, la informalidad y el hecho destacado por la O.M.S. de que las notificaciones de enfermedades profesionales eran inferiores al 5% de las realmente producidas².



¹ OISS – Organización Iberoamericana de la Seguridad Social

² World Health Data Platform - WHO; OMS/OIT: Casi 2 millones de personas mueren cada año por causas relacionadas con el trabajo (who.int)

Casi el 50% de la población trabajadora, más de 80 millones de personas entonces, desarrollaban su actividad en la economía informal en la que se intensifican la falta de cualificación profesional, la incorporación prematura al mundo laboral, las largas jornadas de trabajo, la precariedad de condiciones laborales junto a la inexistencia de medios preventivos. Todo ello unido a la carencia de derechos de acceso a la protección de seguridad social.

Los datos que proporcionaba OIT sobre trabajo infantil, ponían de manifiesto que 17.5 millones de niños comprendidos entre 5 y 14 años trabajaban en la Región y, de ellos, 22.000 morían cada año a consecuencia de accidentes y enfermedades laborales.

Se estimaba igualmente que 1.3 millones de personas estaban sometidas a trabajo forzoso o eran víctimas de coacción y malos tratos.

Más de la mitad de los fallecimientos (140.000) se producían en los sectores de construcción, agropecuario, minería e industria química.

También se ponía de manifiesto en el Congreso que, frente a unos costes económicos medios del 3% del PIB derivados de la siniestralidad en los países desarrollados, en América Latina se estimaba la pérdida en un 10%, constatándose que el empleo decente y la protección social son factores íntimamente ligados con la productividad y el desarrollo económico.



Respecto de la precariedad de los sistemas de información se concluía que eran realmente muy escasos y poco confiables. Eran muy pocos los países de la Región que tuvieran estructurados sistemas de registro obligatorio y, los que disponían de ellos, carecían de sistemas adecuados de control y reacción frente a los incumplimientos declarativos.

Esta precariedad informativa se agudizaba en los sectores que en muchos países carecían de protección social específica, como el agrario o el de trabajadores independientes y, era prácticamente nula la información sobre siniestralidad en la economía informal.

Y pese a este llamativo estado de situación, se concluía que la sensibilidad social sobre la siniestralidad laboral no se correspondía con la intensidad de los efectos devastadores que se estaban produciendo año tras año y que eran prácticamente inexistentes las campañas de información, divulgación y sensibilización frente al riesgo laboral, así como las políticas encaminadas a la implantación de sistemas de prevención.

Se constataba así que, pese a la promoción de políticas encaminadas a luchar contra el fenómeno que dos décadas antes ya se habían abierto paso en los grandes foros internacionales (de manera singular en el Convenio 155 de la OIT que, en 1981, establecía un los parámetros generales de los sistemas Seguridad y Salud de los trabajadores³) América Latina, parecía haber quedado al margen de esta nueva conquista social, por cuanto las políticas de seguridad y salud se concebían estrechamente vinculadas al trabajo decente y a los derechos esenciales de los trabajadores. Ello, pese a que 7 de los 21 países de habla hispana y portuguesa miembros de la OISS ya habían ratificado formalmente dicho instrumento.

³ [Convenio C155 - Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 \(núm. 155\) \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/conventions/c155)

Tras esta toma de conciencia del desfase de América Latina respecto al mundo desarrollado, el propio Congreso requiere de la OISS actuaciones fundamentalmente encaminadas a sensibilizar a los interlocutores sociales y a la ciudadanía en general sobre la necesidad de implementar medidas encaminadas a paliar la gravedad y el riesgo laboral. Concretamente, su Declaración Final que pueden encontrar en la página web de la OISS refiere:

1. Que se inste a empresarios, trabajadores y autoridades públicas para que aúnen sus esfuerzos para diseñar e implantar políticas y estrategias preventivas adecuadas a la realidad social de cada país.
2. Que se establezcan mecanismos de coordinación e información de instituciones y organismos nacionales e internacionales y se habrá un portal de internet (entonces denominado www.serviprevencia.org) con la misión de gestionar y poner a disposición de los países información, material divulgativo y servicios en materia de seguridad y Salud en el trabajo que ayuden a emprender una labor de desarrollo en este ámbito.
3. Desarrollar instrumentos de información e investigación que vengan a paliar la escasez informativa.
4. Que comiencen a establecerse recomendaciones para los sectores de actividad y los colectivos más desfavorecidos.
5. Considerando que los hábitos preventivos forman parte de la cultura general y la educación de las personas, que se desarrollen módulos formativos dentro de los programas educativos de las diferentes etapas de la escolarización.
6. Que se realicen campañas de sensibilización general y de formación especializada de profesionales en seguridad y salud en el trabajo.

Desde mi punto de vista, se da un paso trascendente de sensibilización institucional a través de este Congreso cuyo mandato final habilita a la OISS para escenificar el diagnóstico de situación y promover en los gobiernos la necesidad de objetivar la gravedad de lo que acontece, su impacto social y económico y la necesidad de ir dando pasos que contrarresten la situación.

Y, con este caldo de cultivo, el siguiente Congreso, celebrado en Cádiz, entre el 19 y el 21 de septiembre de 2007, sienta las bases para facilitar el desarrollo institucional y profesional comprometiéndose la OISS en tal empeño a través de la asistencia técnica general y la específica, tanto para el desarrollo legislativo prioritario, como para la formación de profesionales y agentes sociales.

Y, lo más importante, en el seno de este Congreso, se produce una reunión de los ministros y máximos responsables de Seguridad y Salud en la Región que decidieron *“encomendar a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, la realización de una Estrategia de Seguridad y Salud en el trabajo, como documento consensuado en el que se recogieran las principales líneas de trabajo posibilistas y coherentes con las singularidades de la Región”*⁴.

Fruto de dicha encomienda quedó constituido un grupo técnico tripartito para la elaboración de un primer borrador que fue remitido a más de 800 instituciones representativas de las administraciones públicas especializadas, organizaciones empresarias y sindicales para someterlo a sus consideraciones. De tan amplia propuesta de participación se obtuvieron resultados que ratifican el interés despertado, de manera que se recibieron un total de 305 aportaciones de las que se recogieron 266 para la elaboración del último texto que, finalmente, fue sometido a la consideración del III Congreso celebrado en Santiago de Chile entre el 1 y el 3 de abril de 2009.

Nace así la primera EISST que estuvo vigente hasta el año 2013. Y con ella los principios rectores para su elaboración que se han mantenido estables a lo largo del tiempo:

- Basada en el tripartismo como recomendaban los principales foros internacionales.
- Adaptada a la realidad regional y a la singular composición de su mercado y condiciones de trabajo.
- Concebidas como instrumentos flexibles, es decir adaptables en su nivel de compromiso por los propios Estados que decidirán los niveles de adhesión a

⁴ Referido en el punto 7 de la Declaración del III Congreso de Prevención de Riesgos Laborales en Iberoamérica. www.oiss.org

los objetivos y metas incorporados, conforme a sus posibilidades socioeconómicas para asumir compromisos. No se construyen con vocación normativa y obligacional directa, sino como referentes para la adopción de políticas adecuadas a la problemática regional.

Quedan también establecidas las directrices organizativas para los siguientes encuentros congresuales que:

- Quedarán abiertos, no solo a las Instituciones Miembros, sino a los interlocutores sociales, profesionales, empresas y cualquier persona interesada en la materia.
- En el mismo se presentarán informes de seguimiento elaborados por la Secretaría General de la OISS previa consulta con los países y al término de cada periodo de vigencia se rendirá una memoria detallada de resultados.
- En los congresos se convocará a los ministros y máximos responsables de seguridad y salud que acudan al mismo, a fin de intercambiar la visión técnica y política del momento y emitir los mandatos que se consideren oportunos a la OISS.
- De los resultados de estos encuentros se elevarán las oportunas consideraciones a las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno.

Con estas premisas, la principal virtud de las Estrategias es la de situar en las agendas de los gobiernos compromisos concretos de desarrollo de políticas de Seguridad y Salud, y tanto la presencia de los máximos responsables como su proyección a las Cumbres van a servir de incentivo al objetivo principal de sensibilizar y dar cabida estable en las políticas públicas a la prevención de riesgos laborales y la mejora de las condiciones de trabajo.

En este sentido, la XIX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Portugal el 1 de diciembre de 2009, dio un rotundo espaldarazo a la primera Estrategia y traslado a la OISS, en su programa de acción (punto 22), el mandato para *“proseguir con los trabajos dirigidos al desarrollo y aplicación de la EISST”*⁵

⁵ <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-28-09.pdf>

Cabe preguntarse, como anticipábamos en la introducción, si tiene sentido articular una estrategia Regional común, cuando las realidades socio culturales y las posibilidades económicas son realmente muy diversas entre los distintos países de Latinoamérica. Y la respuesta ha de ser afirmativa y se fundamenta en la existencia de un perfil socio laboral y demográfico compartido por todos los países que se muestra como determinante de las condiciones laborales, la siniestralidad y la enfermedad profesional:

- Todos los países comparten un porcentaje importante de su población activa empleada en el sector de la economía informal, la media está en el 52% y la horquilla se sitúa entre el 30% y el 70%. La relevancia de este factor en las condiciones de trabajo y la siniestralidad es rotunda y vamos a dedicarle el próximo apartado a explicarlo con la debida profundidad.
- Los movimientos migratorios son intensos en el seno del propio continente y también fuera de él. Los trabajadores migrantes están singularmente expuestos a la economía informal y el empleo sumergido.
- En todos los países hay población indígena con singulares dificultades de acceso a la protección social en general y con tradiciones culturales diferenciadas del resto de la población, lo que los convierte en colectivos de singular vulnerabilidad.
- El hecho de la informalidad favorece que las empresas transnacionales busquen el ahorro de costes por esta vía, favoreciendo la existencia de las maquilas o instalaciones de trabajo manual (montadores de electrónica o electrodomésticos, fabricación textil,) en un fenómeno que el propio Congreso PREVENIA puso de manifiesto denominándolo “exportación del riesgo” desde los países más desarrollados a la Región, tomando conciencia de la existencia de prácticas que en ningún caso se permitirían en sus países sedes.
- Hay mucha mano de obra en sectores especialmente vulnerables como la minería, la agricultura y la construcción. La problemática vinculada a la discriminación de género está bastante generalizada y el trabajo infantil aún tiene una importante presencia. Todos ellos constituyen claros colectivos vulnerables que demandan singular atención.

3. El impacto del empleo informal se presenta como el principal hándicap de la Región en este campo, con efectos adversos diferidos a los mercados laborales más desarrollados.

La OIT, en su IV Informe sobre *“El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro”*⁶, realiza un análisis sobre la calidad del empleo en las mismas que es perfectamente trasladable al empleo informal por cuenta ajena o al trabajo en las maquilas⁷ y en la periferia de zonas fabriles, destacando:

- Al respecto del salario, destaca que los sistemas de pago carecen de transparencia y las estructuras salariales generalmente no priman la cualificación. Tampoco se dan incentivos a la productividad puesto que no se comparten beneficios asociados a la mayor producción. Tanto los proveedores, como los trabajadores de *“los segmentos inferiores de las cadenas solo reciben una porción ínfima del precio”*, poniendo como ejemplos: el pago de 20 céntimos de Euro por una camiseta que multiplicará por 100 ese valor en el mercado; la retribución de 0,01 libras por un paquete de té que se vende a 1,60 libras; o la entrega de 0,75 peniques por un plátano en Ecuador que se vende a 12 peniques en el mercado.
- En lo que se refiere a protección social, las trabajadoras no suelen gozar de licencias por enfermedad o maternidad. De igual forma, el empleo temporal, el derivado de la subcontratación, los sectores agrícolas o textiles y, en general, los niveles de empleo más bajos, con mucha frecuencia carecen de protección alguna. Exclusivamente el escaso empleo estable alcanza formas primarias de protección.
- En cuanto al tiempo de trabajo, destaca que con frecuencia se superan los máximos de 48 horas semanales que fijan los diferentes convenios de OIT, siendo frecuentes jornadas de 60 horas y trabajos continuados, sin descanso, durante los siete días de la semana.

⁶ OIT Conferencia Internacional del Trabajo: “El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Informe IV” (2016) https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_468096.pdf (pags.23-30)

⁷ Sistema productivo, sobre la base de contratación de mano de obra barata, para el ensamblaje de piezas en talleres industriales. Fenómeno común en la frontera de México con EEUU y en algunos países centroamericanos.

- También pone de manifestó el desequilibrio a la hora de negociar precios, de manera que “en ocasiones los precios exigidos no cubren los costos productivos y el salario actúa como variable de ajuste en muchos casos”.
- Con frecuencia se acude a las formas más atípicas de contratación, vinculadas a periodos de prestación muy cortos y con la retribución condicionada a producción efectiva. Es muy frecuente la subcontratación en cascada de empleados y en los niveles más bajos de subcontratación se encuentran *“contratistas sin escrúpulos que mantienen vínculos con traficantes de personas y practican las nuevas formas de esclavitud.”*

En definitiva, la informalidad es una forma de dumping social incide negativamente, no sólo sobre los derechos de los trabajadores de los países en que se ejerce, sino también en los países desarrollados desde los que operan las empresas transnacionales que hacen uso del mismo para abaratar costes de mano de obra. Esta práctica atenta contra las empresas que no lo practican y se ven abocadas a la desaparición o a la incorporación de prácticas igualmente reprochables para poder competir, como el empleo sumergido, la contratación de inmigrantes “sin papeles” o la tercerización en empresas basura, entendidas como aquellas que sin pudor utilizan las nuevas formas de esclavitud: trabajo forzoso bajo violencia o intimidación de mafias que retienen sus documentos de identidad, amenazan con la denuncia a las autoridades o, directamente, con atentar contra familiares en los países de origen.

También atenta contra los valores arraigados en las sociedades desarrolladas respecto del ejercicio responsable de la actividad empresarial, los derechos laborales, la seguridad y salud en el trabajo, la protección social o las fórmulas de equilibrio del ejercicio sindical. Y es que, efectivamente, el efecto inducido sobre los países más desarrollados desde el punto de vista laboral y social es muy negativo, comenzando por el desempleo y la pérdida de tejido empresarial que genera la deslocalización y es seguido por la incesante búsqueda de nuevas formas para competir con los inalcanzables precios conseguidos con aquella precaria mano de obra.

En esta alocada carrera competitiva con las peores formas de trabajo y trato del ser humano, los países más desarrollados han optado de manera generalizada por la llamada “flexibilización” de las condiciones laborales, que vienen directamente a abaratar el despido, precarizar el empleo mediante el uso generalizado de la contratación temporal y a tiempo parcial, congelar o reducir los salarios y los costes de protección social vinculados, debilitar las estructuras sindicales y, en general, a reducir el marco obligacional y de responsabilidad del empresario en pro de una mayor competitividad.

Y, en paralelo la tecnología ha servido como catalizador de la aparición de nuevas formas de empleo que escapan a la regulación tradicional del trabajo por cuenta ajena y que, hoy por hoy, están ahondando en la precarización del empleo con la aparición de las denominadas “plataformas colaborativas”, que se presentan como intermediarias entre el demandante de un producto o servicio y el prestador de los mismos y que, con mínimas estructuras de personal y medios, se convierten en gestores de multitud de trabajadores “teóricamente autónomos”, que con menos infraestructura aún, están disponibles para prestar sus servicios, sin horarios, sin centro de trabajo, sin salario predeterminado (pues cobran por servicio prestado), sin control alguno y, en la mayoría de los casos, sin protección social.



Juan Pablo Bohoslavsky, experto independiente en materia de DDHH designado por Naciones Unidas, es rotundo al afirmar que “la flexibilización y ajuste laboral no reduce el desempleo, no incrementa la productividad, no promueve el crecimiento económico y, sin embargo, aumenta la desigualdad de género, la precarización y la informalización del empleo”⁸. Y se pregunta por qué 130 países, la mayoría miembros de la OCDE, se obstinan en utilizar este instrumento frente a crisis financieras o proyectos de crecimiento económico cuando se evidencia que, lejos de incidir favorablemente en la economía, vienen a degradar las condiciones socio laborales de los trabajadores.

Este experto refiere los casos concretos de Grecia o Portugal, en los que las reformas provocaron un drástico incremento del desempleo y la transformación de contratos estables en precarios. O el impacto de la recomendación del FMI y el BM en Costa de Marfil sobre la reducción de los salarios de los profesores, que puso de manifiesto el deterioro de la calidad de la educación y la fuga del profesorado más cualificado al extranjero. U otros casos como el reproche del Comité Europeo de Derechos Sociales a España en 2014 por considerar que la reforma contravenía la Carta Social Europea, o el impacto del incremento significativo de la desigualdad salarial de las mujeres en México.

Refuerza estos argumentos el análisis de datos de 20 países de la OCDE en los que no se encontró ninguna relación entre el debilitamiento de las instituciones del mercado de trabajo y una disminución del desempleo, mientras que sí se determinó que había correlación entre la negociación colectiva coordinada y un desempleo más bajo.

⁸ Bohoslavsky, J.P., artículo publicado en la Revista Anfibia, el 12 de julio de 2017 (Argentina)
<https://www.facebook.com/RevistaAnfibia/posts/1177980775641069>

4. Repaso a los resultados efectivos más significativos.

Como puede comprobarse en las tres EISST desarrolladas hasta el momento, el sentido práctico y realista de los objetivos propuestos no solo se predica para los gobiernos, sino que, por el contrario, en todas ellas la Organización asume un nivel obligacional propio y amplio encaminado a facilitar instrumentos y asistencia a las instituciones e interlocutores sociales para impulsar el desarrollo efectivo de las políticas públicas de seguridad y salud.

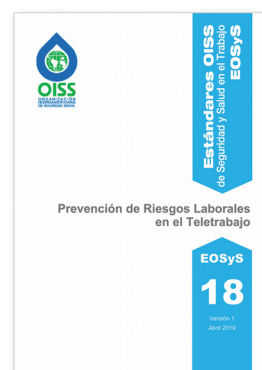
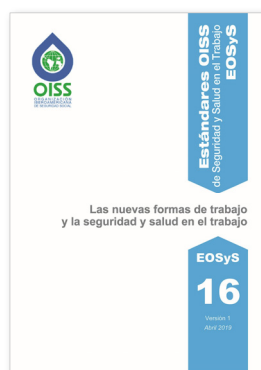
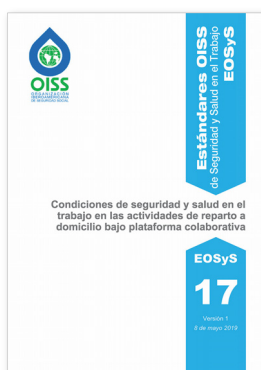
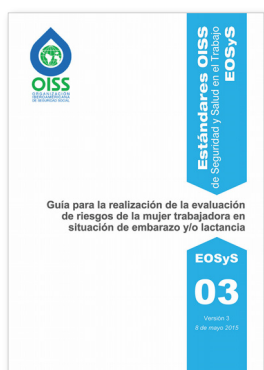
Asume así el organismo una amplia oferta de servicios de formación, asistencia técnica, metodología preventiva, protocolos de actuación y estándares de calidad, material videográfico, publicaciones, experiencias de buenas prácticas, sistemas de autoevaluación de riesgos, soportes de sensibilización y divulgación para su uso abierto al público en general, material didáctico para las distintas etapas escolares desde la educación infantil hasta la universitaria (para profesores y alumnos), legislación de los países, instrumentos de planificación y un Observatorio Iberoamericano de Seguridad y Salud en el que, junto a las encuestas de condiciones de trabajo realizadas, se han ido incorporando estudios monográficos sobre parcelas de mayor interés.



De todo ello se ha dejado un amplio soporte documental en el apartado específico de la EISST, dentro de la página web de la OISS (oiss.org/estrategia-iberoamericana) que invitamos a visitar con cierto detenimiento por su interés.

A modo de ejemplo, en el apartado de Estándares de Seguridad y Salud se han recopilado las recomendaciones y protocolos preventivos sobre las siguientes parcelas de actuación:

- Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en la Empresa.
- Gestión de la protección de la mujer trabajadora en situación de embarazo o lactancia.
- Guía para la realización de la evaluación de riesgos de la mujer trabajadora en situación de embarazo o lactancia.
- Condiciones de Seguridad y Salud en los procesos de subcontratación en la actividad de Construcción.
- Competencias y Capacitación para desarrollar Funciones de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Identificación, evaluación y priorización de las medidas de control del polvo de sílice en actividades mineras.
- Integración de la Seguridad y Salud en el Trabajo en la empresa.
- Condiciones de trabajo en el uso de puestos equipados con pantallas de visualización de datos.
- Metodología para la identificación, evaluación y control de la exposición a contaminantes químicos.
- La investigación de accidentes de trabajo como herramienta preventiva.
- Integración del enfoque de género en la seguridad y salud en el trabajo.
- El accidente laboral de tránsito. Guía de actuación.
- Metodología de Higiene Industrial.
- Diagramas de decisiones para valorar el riesgo laboral en la manipulación de cargas.
- Las nuevas formas de trabajo y la seguridad y salud en el trabajo.
- Condiciones de seguridad y salud en el trabajo en las actividades de reparto a domicilio bajo plataformas colaborativas.
- Prevención de riesgos laborales en el Teletrabajo.
- Guía para la gestión de enfermedades profesionales.
- La atención a la Salud mental en el entorno laboral.
- El sueño reparador como proceso vital para la prevención integral de la salud.



Como puede apreciarse, la Organización pone a disposición pública recomendaciones y procedimientos de rigurosa actualidad, en temas tan novedosos como la necesaria visión de género en la SST, el teletrabajo, los crecientes accidentes de tránsito, la gestión del riesgo en el reparto a domicilio sobre plataformas colaborativas, la salud mental....

Pero es que en el apartado de Metodología para la prevención se han insertado más de 80 referentes aportados por las propias Instituciones Miembros, para la evaluación de cargas, de exposición al frío y al calor, a la luz o al ruido, a riesgos sicosociales, recomendaciones de seguridad vial, de tratamiento de productos químicos, de prevención de la violencia y el acoso en el trabajo, manejo de materiales: adhesivos, cemento, poliuretano, explosivos, aceites y grasas, líquidos de engomado, de fijado, de revelado, imprimaciones de calzado, disolventes, amianto, aditivos de hormigón, productos de limpieza, refrigerantes y anticongelantes, tintas, decapantes resinas productos fitosanitarios, catalizadores, sílices ...

De igual forma, la OISS pone a disposición de sus instituciones competentes en materia de salud laboral una amplia gama de protocolos para reconocimientos médicos específicos, según la exposición a los diversos agentes:

- Guía de recomendaciones para la vigilancia específica de la salud de trabajadores expuestos a factores de riesgo sicosocial.
- Agentes anestésicos inhalatorios.
- Agentes biológicos.
- Agentes isostáticos.
- Amianto.
- Asma Laboral.
- Cloruro de vinilo monómero.
- Dermatitis laborales.
- Guía de consejo sanitario en seguridad vial laboral.
- Guía para la valoración hipoacusias y exposición al ruido.
- Manipulación manual de cargas.
- Movimientos repetitivos de miembro superior.
- Neumonitis por hipersensibilidad o alveolitis alérgica extrínseca.
- Neuropatías por presión.
- Óxido de etileno.
- Pantallas de visualización de datos.
- Plaguicidas.
- Plomo.
- Polvo de madera.
- Radiaciones ionizantes.
- Silicosis y otras neumoconiosis.
- Toxicología laboral. Criterios para la exposición a sustancias químicas.

En materia de formación se han puesto a disposición del público en general y singularmente de los interlocutores sociales, numerosos cursos generales on line, siempre gratuitos y asistidos por tutores.

La formación estrella en este campo viene constituida por el Master Universitario en Prevención y Protección de Riesgos Laborales, celebrado en colaboración con la Universidad de Alcalá y que garantiza, a lo largo de 9 meses a distancia y un mes presencial, una formación de alto nivel que capacita a sus asistentes para evaluar riesgos, planificar acciones tendentes a su eliminación o paliar su incidencia, a realizar planes específicos de emergencia y evaluación, investigar las causas de un accidente y asesorar en las actividad productivas de mayor siniestralidad. El curso se completa con una formación práctica presencial en España en las distintas especialidades visitando con tutores el manejo de la SST en procesos productivos complejos. También se realizan cursos prácticos de manejo de aparatos de medición, gestión de la enfermedad profesional, conducción de vehículos en circunstancias peligrosas y sobre terrenos deslizantes, extinción de incendios de distinta naturaleza, etc.



Alumnos del Master de la OISS realizando prácticas de extinción de incendios y conducción en circunstancias de alto riesgo

Singularmente importante ha sido la asistencia técnica prestada a los gobiernos e instituciones de la práctica totalidad de los países, para colaborar en la elaboración de su planificación estratégica, en su ejecución o en el desarrollo legislativo. O incluso, para colaborar en la evaluación de situaciones críticas como se hizo en la Comisión del Gobierno Chileno para la evaluación de lo acontecido en el accidente de la mina San Jose en 2010, a la que la OISS aportó dos técnicos especialistas.

Técnicos de prevención de la OISS en las minas de CODELCO-CHILE, con motivo de la asistencia técnica prestada para la generación de un protocolo de tratamiento del polvo en los sistemas de extracción del cobre.



En lo que se refiere a la línea de refuerzo de las instituciones de Regulación, Inspección y Control de los países tan importante en este ámbito para asegurar el cumplimiento de las obligaciones, se ha trabajado con las inspecciones de Paraguay, Chile, Argentina, República Dominicana, Uruguay formando a

los inspectores de campo y a los funcionarios con responsabilidad en la materia preventiva. Igualmente se ha colaborado con la mayoría de las Superintendencias de Riesgos Laborales y Consejos de Salud Ocupacional centroamericanos, buscando esquemas de mayor rigor legislativo y de control.



5. La IV EISST 2025-2030 promoverá la convergencia con los países más desarrollados del mundo en este campo.

La mayoría de los países iberoamericanos muestran desarrollos significativos en este campo tras la implementación de las tres Estrategias Iberoamericanas de Seguridad y Salud en el Trabajo y sus propias estrategias nacionales. Pero ahora se presenta una nueva disyuntiva a la que debemos dar respuesta en la Región: ¿seguimos desarrollando y consolidando sistemas de seguridad y salud para las relaciones labores convencionales o es preciso vincularse a las corrientes más desarrolladas que apuestan por una reformulación de la prevención de riesgos laborales que dé respuesta a las nuevas formas de trabajo y a los acelerados cambios tecnológicos, climáticos, culturales y sociales que registra el nuevo orden mundial?

A nuestro juicio parece llegado el momento de “superar complejos” y considerar que nuestra Región necesita sumarse a la conquista de respuestas adecuadas al nuevo escenario porque, de no hacerlo, volverá a abrirse una brecha relevante entre nuestras condiciones de trabajo y salud, y las que, sin duda, irán imponiéndose en el mundo más desarrollado. Por supuesto que Latino-América sigue teniendo un punto de salida mucho más complejo, pero sería un grave error que, al menos en el campo de la economía y el empleo legal no evitemos volver a quedarnos atrás.

Es por ello que la nueva Estrategia pretende plantear una invitación a los gobiernos e interlocutores sociales para promover el alineamiento con la evolución de los parámetros legislativos y los sistemas de control de su cumplimiento más avanzados en el mundo, al menos para el empleo formal, evitando que se utilice la mano de obra latinoamericana para conseguir una competitividad en precios basada en el dumping social, en los peores salarios y condiciones de trabajo.

Respecto de las políticas de “rescate” de la informalidad y canalización a la economía regular, es preciso seguir desarrollando incentivos para el afloramiento de iniciativas empresariales consistentes que hoy están sumergidas, mediante la subvención, la asistencia técnica y formativa, la desburocratización para

transparentarlas, la lucha contra la corrupción, el establecimiento de periodos transitorios de adaptación, la despenalización que favorezca la conversión, etc.

Hay firmes defensores de la economía informal como mecanismo de crecimiento de la Región, sobre la base de hacer atractiva la inversión extranjera y proponerse como economías más competitivas. Este debate es necesariamente mucho más amplio y prolijo de lo que podemos abordar aquí, donde simplemente nos limitamos a considerar que la seguridad y salud de los trabajadores es un derecho fundamental, estrechamente vinculado con el derecho a la vida y que ello no debería ser cuestionado por razones económicas de competitividad o sociales, derivadas de la instrumentalización de personas que por proceder de las zonas más pobres o encontrarse en situación irregular, están dispuestas a aceptar condiciones penosas.

La exportación del riesgo laboral desde los países más desarrollados a nuestra Región debe ser erradicada. Lo contrario sería depreciar conscientemente el valor de las vidas de nuestros ciudadanos frente a los que tienen la fortuna de ubicarse en países donde la exposición a riesgos evitables no se consiente y se penaliza, incluso con la cárcel.

El salto conceptual que hemos de plantearnos para el alineamiento con las posiciones más comprometidas con el cuidado de las personas, lejos de ser meramente voluntarista, lo concebimos como la única vía para evitar un nuevo retroceso, una nueva brecha entre las condiciones socio laborales de América latina con las que están incorporando los países desarrollados para adaptarse a los radicales cambios en los sistemas productivos, modalidades de trabajo y aparición de tecnología sustitutiva de relaciones laborales convencionales.

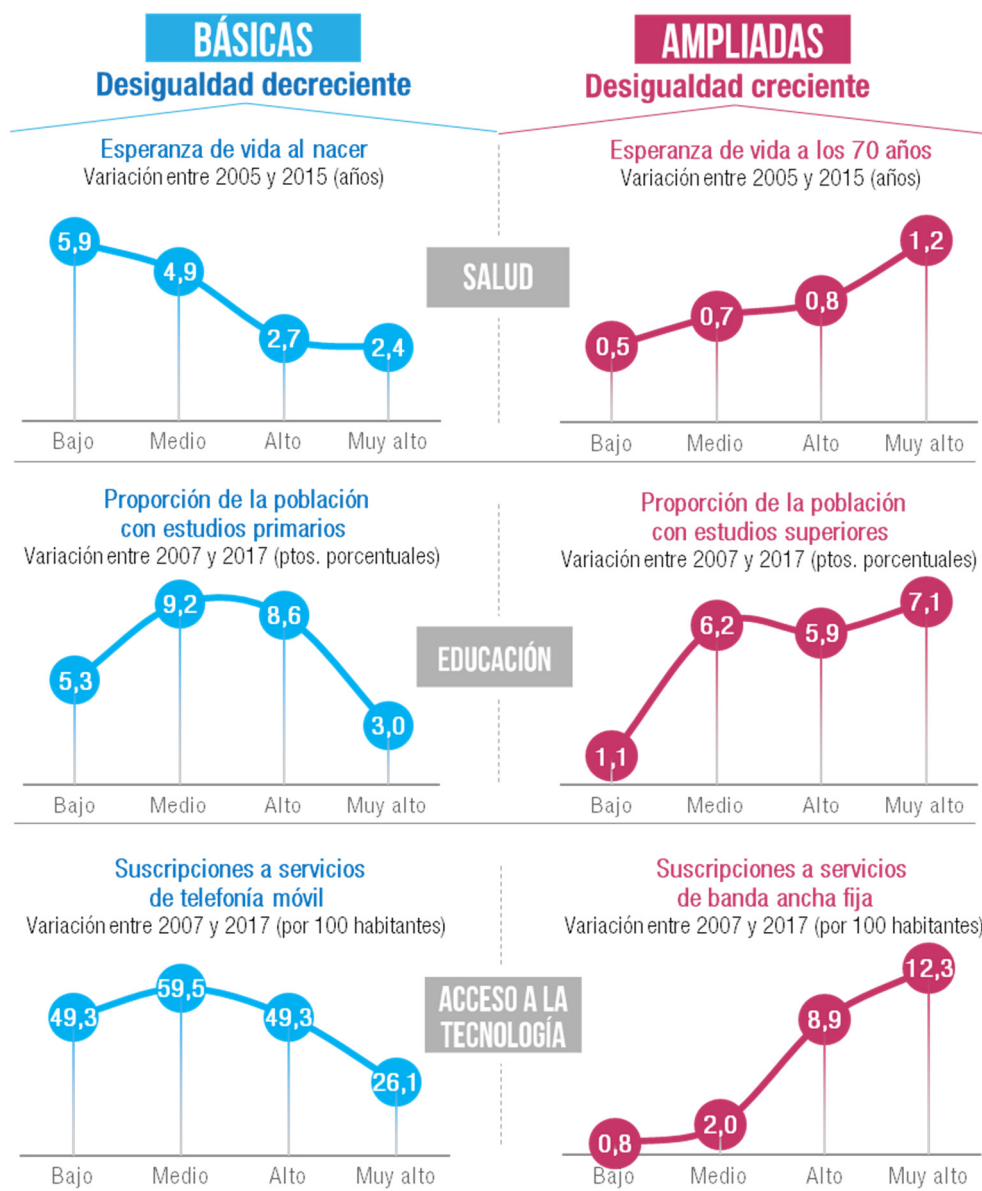
No debemos perder de vista lo que nos mostraba aquel informe del PNUD de 2019 con un título realmente sugestivo: *“Más allá del ingreso, más allá de los promedios y más allá del presente”*⁹ y es que, efectivamente el dinero es determinante para el acceso a condiciones de vida material, como la alimentación, el vestido o la vivienda; pero el acceso a los derechos humanos, a la dignidad y al respeto de las

⁹ Informe de Desarrollo Humano, “Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente; desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI” PNUD-UN (2019) localizable en <http://report.hdr.undp.org/es/> (págs.25-29)

personas, está estrechamente relacionado con la salud y la educación, que no deberían depender de los ingresos sino estar garantizadas de manera universal.

Lo cierto es que hoy por hoy el azar que representa el nacimiento en una familia rica o pobre es un determinante de las oportunidades de desarrollo y participación social y sólo tomando conciencia de la relevancia de esta constatación podremos romper el círculo vicioso de la desigualdad de oportunidades.

Nos mostraba este informe los gráficos evolutivos de los indicadores de desigualdad al respecto de las condiciones o capacidades básicas y las ampliadas:



Fuente: Informe Desarrollo Humano (2019) PNUD

Las consideraciones más relevantes sobre los datos aportados son las siguientes:

1. En las capacidades básicas se está evolucionando favorablemente, reduciendo la desigualdad entre los grupos. Son gráficas tendentes a la convergencia y, por tanto, reflejando una evolución muy favorable.
2. Por el contrario, en las capacidades ampliadas el comportamiento evolutivo es divergente, mostrando una tendencia al crecimiento de la desigualdad y, consecuentemente, a limitar seriamente las posibilidades de participar en el futuro que se está construyendo.
3. No dejemos pues que el fenómeno se reproduzca en las condiciones laborales
4. sobre la base de anclarnos en metodologías que no den respuesta a las nuevas necesidades:
 - A los problemas derivados del cambio climático que, sin duda van a afectar de manera singular a nuestra Región por su ubicación geográfica y por el hecho de tener más población laboral en el sector primario.
 - A la necesidad de encontrar condiciones seguras y saludables al teletrabajo, al trabajo a domicilio y a la prestación de servicios a distancia.
 - A las relaciones laborales precarias que se generan mediante la aparición de las denominadas “plataformas colaborativas” que actúan como meros intermediarios entre la oferta y la demanda sin prestar atención alguna a las condiciones en que se prestarse.
 - Al crecimiento que está registrando la siniestralidad de tránsito a medida que crece el comercio electrónico.
 - A los riesgos que van a derivarse de la aplicación de la Inteligencia Artificial.
 - A la complejidad adicional que en este marco aportan los voluminosos procesos migratorios en la Región.
 - A la aparición de nuevos materiales y procesos productivos derivados de la nanotecnología y la biotecnología.
 - A los derivados de la robótica, la impresión en 3D, la fabricación de alimentos en laboratorios y, en definitiva, a la amplísima gama de nuevos riesgos que se vislumbra.

Nuestros mejores augurios a una Organización tan valiente, comprometida y practica como la OISS. Enhorabuena por la fuerza, el entusiasmo y la cercanía que ponen en todo lo que emprenden.

¡Feliz 70 aniversario!

Aniversario



1954-2024

EXTENSIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN IBEROAMÉRICA

Danny PIETERS y Kasper DAENEN

EXTENSIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN IBEROAMÉRICA

Por Danny PIETERS y Kasper DAENEN

Contenido

Introducción.....	3
La seguridad social como derecho humano y la constitucionalización de la seguridad social	4
La extensión de la seguridad social, núcleo de las tareas de la OISS.....	8
Cobertura de seguridad social de la población en el pasado y en la actualidad	10
Ampliación de la cobertura de la seguridad social	11
1. Medidas basadas en la inclusión	12
1.1. Inclusión por ley de nuevas categorías de trabajadores	14
1.2. Formalización del trabajo.....	15
1.3. Esquemas universales.....	17
2. Medidas basadas en el cumplimiento	18
2.1. Simplificar los procedimientos administrativos, la información y el registro.....	18
2.2. Mejorar la inspección social y las sanciones	19
2.3. Mejorar la coordinación de la seguridad social para los trabajadores migrantes	21
COVID-19: ¿un cambio radical?.....	22
Explorar nuevas posibilidades de extensión	23
1. Algunos enfoques innovadores de otras partes del mundo	23
1.1. Planes de pensiones flexibles africanos	23
1.2. La cuenta del empresario estonio.....	24
1.3. La asociación con los miembros de la comunidad en Indonesia	24
2. Interconexión de la coordinación de la seguridad social	25
3. Cotizaciones a la seguridad social sobre las remesas	25
Perspectiva.....	26
Bibliography	28

Introducción

En la presente contribución exploraremos cómo a lo largo de las últimas décadas se ha ampliado la protección social en los Estados miembros de la OISS. Aunque no podemos establecer científicamente relaciones causales entre la expansión de los protegidos sociales y la existencia y funcionamiento de la OISS, no podemos sino constatar que la OISS ha sido muy activa en la promoción de una protección social más amplia a lo largo del tiempo.

Antes de examinar la extensión de la seguridad social en los Estados miembros de la OISS, conviene hacer algunas precisiones conceptuales.

Por seguridad social entendemos el conjunto de medidas destinadas a proporcionar, de forma solidaria, una renta a quienes no la tienen (o ya no la tienen), o a cubrir los gastos que la sociedad considera que no deben ser asumidos únicamente por el individuo, y ello en el caso de una serie de riesgos sociales reconocidos (Pieters, 2006). La visión tradicional en este sentido es que la seguridad social persigue un doble objetivo: por un lado, proteger a las personas de la pobreza y la exclusión social; por otro, mantener el nivel de vida en la medida de lo posible en la vejez, la discapacidad y el desempleo.

Nos basaremos principalmente en nuestra amplia definición, pero nos limitaremos a las transferencias monetarias, salvo en lo que se refiere a la protección de la asistencia sanitaria. Así pues, incluimos los regímenes contributivos y no contributivos, los seguros sociales profesionales y universales, así como los dispositivos de asistencia social. De hecho, las líneas fronterizas entre todas estas formas de protección de la seguridad social no parecen fáciles de trazar en un contexto comparativo. Siempre que sea necesario, en los capítulos siguientes intentaremos definir claramente lo que se entiende por estos subconceptos de seguridad social.

También conviene precisar lo que entendemos por extensión, ya que este concepto puede entenderse de varias maneras. Según lo que entendemos, ampliar la protección de la seguridad social significa esencialmente aumentar el número de personas que se benefician de los regímenes de seguridad social. Pero, ¿qué entendemos por "beneficiarse"? ¿Tomamos un enfoque formal: personas que reúnen los requisitos para beneficiarse de la seguridad social según la ley de seguridad social? ¿O adoptamos un enfoque basado en la realidad y efectivo: personas que se benefician efectivamente de los regímenes de seguridad social?

En cierta medida, el objetivo de ampliar la protección social es doble. En primer lugar, la cobertura de la seguridad social debe proporcionarse de manera formal: las personas afectadas deben estar incluidas en el ámbito personal del régimen de seguridad social. En segundo lugar, quienes tienen derecho a la prestación, deben poder reclamarla efectivamente en la práctica. Las condiciones específicas establecidas en el régimen de seguridad social en cuestión deben adaptarse a los grupos incluidos para que puedan disfrutar de la protección social a la que tienen derecho.

Según el enfoque que adoptemos, la extensión de la protección de la seguridad social plantea diferentes cuestiones. En el enfoque formal, nos enfrentamos a la cuestión de que algunas personas, posiblemente también trabajadores, quedan excluidas de los regímenes de seguridad social. También se pueden mencionar en este contexto los regímenes voluntarios que no atraen a suficientes personas de los grupos destinatarios. Desde un punto de vista más realista, debemos preguntarnos por qué las personas que deberían estar cubiertas por la ley no lo están. Aquí entran en juego cuestiones relativas a la inspección social, el pluriempleo y la explotación de la mano de obra. Los trabajadores informales, no cubiertos por la seguridad social, parecen encontrarse en la zona gris entre las personas que deberían estar cubiertas según la ley (porque trabajan) pero no lo están debido a las circunstancias socioeconómicas, y las personas que simplemente no cumplen las condiciones para estar aseguradas

socialmente. Actuar a favor de la extensión de las protecciones sociales puede, pues, tomar diversos caminos, como:

- Incluir por ley nuevas categorías de trabajadores;
- Mejorar la inspección social y las sanciones por fraude a la Seguridad Social, especialmente frente a los empresarios;
- Garantizar que los trabajadores formalmente cubiertos según la ley, lo estén realmente mediante una mejor información, una inscripción más fácil y unos procedimientos administrativos simplificados;
- Formalizar el trabajo que antes era informal y promover el trabajo formal;
- Mejorar la coordinación de los regímenes de seguridad social en favor de los trabajadores migrantes;
- Introducir regímenes que cubran a toda la población mediante regímenes universales o de renta básica.

Es importante señalar que la extensión que vamos a tratar se refiere al número de personas cubiertas, no a la calidad de la protección proporcionada. Puede ocurrir, por ejemplo, que un régimen de pensión universal cubra a casi toda la población mayor de 65 años, pero a un nivel que, por lo general, está por debajo del umbral de pobreza.

En escritos anteriores hemos subrayado que la seguridad social establece un círculo de solidaridad. Los que están dentro del círculo disfrutan de la solidaridad (que puede ser importante o muy limitada); los que están fuera del círculo quedan excluidos del régimen. Así pues, ampliar el ámbito de aplicación personal de un régimen implica ampliar el círculo de solidaridad. Al mismo tiempo, este planteamiento permite confrontar las líneas de demarcación entre los que se beneficiarán de la solidaridad y los que no, con la proclamada naturaleza de derechos humanos del derecho a la seguridad social.

En el próximo capítulo comenzaremos preguntándonos: ¿qué significa que la seguridad social es un derecho humano? ¿Qué cabe esperar de una constitucionalización de la seguridad social?

En el tercer capítulo destacamos las iniciativas adoptadas por la OISS para promover la extensión de la protección de la seguridad social.

En los capítulos siguientes se examina lo sucedido en los países de la OISS en lo que respecta a la extensión de la protección de la seguridad social, qué principales obstáculos se encontraron y qué buenas prácticas de extensión pudieron identificarse. También se examina el impacto de la pandemia de COVID en la extensión de la seguridad social. Concluimos explorando algunas formas innovadoras de ampliar la protección de la seguridad social.

La seguridad social como derecho humano y la constitucionalización de la seguridad social

En su discurso de Angostura de febrero de 1819 Simón Bolívar proclama "el sistema de gobierno más perfecto es el que comparta mayor cantidad de bienestar, de seguridad social y de estabilidad política". Lo dijo con la idea de proporcionar esa protección a los familiares de sus soldados. En su discurso del 6 de enero de 1941, el ex presidente estadounidense Roosevelt dijo que esperaba un mundo fundado en cuatro libertades humanas esenciales. Una de ellas es la "libertad frente a la miseria -que, traducida a términos mundiales, significa entendimientos económicos que aseguren a cada nación una vida saludable en tiempos de paz para sus habitantes- en todas partes del mundo".

De ser un privilegio para los (familiares de los) soldados de un ejército concreto, el derecho a lo que ahora podríamos llamar una protección social integral evolucionó hasta convertirse en una ambición para todos los habitantes del mundo.

Por lo tanto, no es de extrañar que encontremos el derecho a la seguridad social proclamado en el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), así como el derecho a un nivel de vida Digno en el artículo 25 de la misma Declaración. El derecho a la seguridad social se proclamó de nuevo como derecho humano fundamental en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Ya en su primer párrafo del artículo 1, el Código Iberoamericano de Seguridad Social de 2012¹ dice: "El Código reconoce a la Seguridad Social como un derecho inalienable del ser humano". El artículo 2 continúa diciendo: "Es una responsabilidad indeclinable de los Estados ratificantes establecer programas de protección social que tiendan a garantizar a la población su derecho a la Seguridad Social cualquiera que sea el modelo de organización institucional, los modos de gestión y el régimen financiero de los respectivos sistemas protectores que, dependiendo de sus propias circunstancias históricas, políticas, económicas y sociales, hayan sido elegidos." Pero ya en el artículo 9, se modera esta garantía para toda la población mencionando la realización progresiva de este derecho a la seguridad social: "El derecho a la Seguridad Social debe extenderse de forma progresiva a toda la población, sin discriminaciones por razones personales o sociales." El Código va proporcionando consecutivamente normas para proteger de los diversos riesgos a un cierto "porcentaje de personas respecto de categorías determinadas de trabajadores asalariados, de población económicamente activa o, en su caso, de población, que cada Estado, según la fase que haya asumido"².

Asimismo, las constituciones nacionales de los estados de la comunidad iberoamericana proclaman en diversos términos el derecho a la seguridad social y/o a la protección social. Como observa José Antonio Panizo Robles en su excelente estudio para la OISS (2023), donde inicialmente los mecanismos de garantía del derecho a la seguridad social eran débiles, mucho más débiles que las garantías de las que gozaban las libertades tradicionales (de la llamada primera generación), en los textos constitucionales "más modernos", los derechos de seguridad social aparecen de forma más detallada, más concreta y con una atención más explícita a la forma en que los ciudadanos pueden hacer valer estos derechos. Se refiere en este sentido a las constituciones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú (Panizo Robles, 2023). En el mismo estudio, Panizo Robles analiza los principios básicos relativos a la constitucionalización del derecho a la seguridad social en los Estados miembros de la OISS. El primer principio que identifica, se refiere a la universalidad del derecho a la seguridad social; otros principios son los de solidaridad y obligatoriedad. Merece la pena citar extensamente a Panizo Robles en relación con el principio de universalidad:

"El derecho de Seguridad Social, en cuanto derecho humano y de carácter social, no puede quedar circunscrito a un determinado sector de la población, sino que debe dar cobertura a toda la población. De esta forma, se ha pasado desde la existencia de un "seguro social" en beneficio de la población trabajadora (y, especialmente, de la población trabajadora por cuenta ajena "formal") a un esquema de protección social que intenta dar respuesta a las demandas sociales en su conjunto, tanto en lo que se refiere al ámbito subjetivo, como en lo que respecta a, nivel de cobertura, si bien en un esquema de aplicación progresiva (en línea con lo que se establece en el Pacto

¹ Código Iberoamericano de Seguridad Social de Diciembre de 2012.

² Artículo 23 del Código Iberoamericano de Seguridad Social, que define la noción de "fase de aplicación progresiva personal".

Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales -artículo 9- o en la Convención Americana sobre derechos humanos -artículo 26-). Por tanto, la extensión de la cobertura social pasa a ser una de las prioridades imprescindibles en orden a la consecución de un crecimiento económico sostenido, con cohesión social y basado en un trabajo decente para hombres y mujeres. [...]

Es un principio que se manifiesta en una doble vertiente, subjetiva y objetiva, de modo que la Seguridad Social ha de dar respuesta tanto a todas las personas (universalidad subjetiva) como a través de una cobertura adecuada y suficiente (universalidad objetiva), si bien el acento se está poniendo, al menos, en las Constituciones más recientes en enfatizar el derecho de "todos" a la Seguridad Social, flexibilizando el objetivo de conseguir la universalidad objetiva" (Panizo Robles, 2023).

Todo ello puede ser muy atractivo pero parece estar a gran distancia de la realidad social. El puente entre el principio constitucional de universalidad y solidaridad, por un lado, y la realidad de la protección social, por otro, debería ser el principio constitucional de la aplicación gradual de los derechos constitucionales de seguridad social en un contexto de progresividad. Refiriéndose a las constituciones de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, España, Honduras, México, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela, Panizo Robles escribe:

"el principio de progresividad, en su manifestación subjetiva (población protegida) como objetivo (nivel de cobertura a alcanzar) implica un compromiso para el Estado, en cuanto responsable último de la Seguridad Social. Asimismo, la aplicación del principio de progresividad se ve favorecida por la ratificación de determinados Convenios e instrumentos internacionales de la Seguridad Social, como puede, a nivel general, el Convenio de la OIT N° 102 (norma mínima de la Seguridad Social 43) o, a nivel europeo la "Carta Social Europea.

El carácter progresivo y de forma gradual, pero en sentido "positivo" y no regresivo, está presente en buena parte de las Constituciones de los países iberoamericanos" (Panizo Robles, 2023).

Podemos concluir que el derecho a la seguridad social como tal es un derecho humano y, por tanto, en principio debería estar garantizado a todas las personas que se encuentren en el territorio del Estado en cuestión; sin embargo, al mismo tiempo, la mayoría de las constituciones reconocen que todavía no es así. Los Estados deben esforzarse siempre por ampliar el ámbito de protección de la seguridad social. En otras palabras, la constitucionalización de la seguridad social, como se observa en muchos países, es por tanto un argumento primordial a favor de la extensión de la protección de la seguridad social. Así, es lógico que la OISS -en línea con su empeño por promover la extensión de la protección de la seguridad social (véase el capítulo siguiente)- en los últimos años haya subrayado la importancia de la seguridad social como derecho fundamental y haya promovido la reflexión sobre la constitucionalización de la seguridad social (véase también Motta Navas, 2017a y 2017b; Panizo Robles, 2023).³ Todo ello culminó con la aprobación de la Carta Iberoamericana de derechos sociales fundamentales⁴ en 2023 (OISS, 2023a).

Lo más interesante para el argumento que estamos tratando son las siguientes disposiciones:

³ Seminarios sobre constitucionalización de la seguridad social celebrados en 2015 (Cartagena de Indias), 2017 (San José de Costa Rica), Santo Domingo (2019) y Buenos Aires (2022).

⁴ Carta Iberoamericana de Derechos Sociales Fundamentales (2023) disponible en: <https://oiss.org/wp-content/uploads/2022/11/Documento-de-Carta-IDSF.pdf>.

"6. Se reconoce a toda persona, en el marco de las legislaciones nacionales, el derecho a una renta mínima vital, esto es a recibir los medios necesarios. Este derecho debe considerar, la provisión de una nutrición adecuada, especialmente en los primeros meses de vida; a una vestimenta digna para participar en sociedad; a una vivienda adecuada; así como otras condiciones que los Estados consideren necesarias a efecto de satisfacer este derecho.

7. Se reconoce a toda persona el derecho a la protección y asistencia social en contextos de emergencia o conmoción social, particularmente en la provisión de mecanismos de resguardo de ingresos, cuidados y atención sanitaria, y, en general, al amparo desde los poderes públicos en la mantención de condiciones de vida suficientes y mínimas durante estos períodos excepcionales.

8. Se reconoce a toda persona el derecho a la igualdad de condiciones para acceder al trabajo, incluyendo la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través de una actividad lícita libremente escogida.

Este derecho incluye:[...]

c. El derecho a la formalidad de las personas trabajadoras en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, la persona trabajadora tendrá, conforme a la legislación nacional, el derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a otras prestaciones adecuadas. [...]

9. Se reconoce a toda persona el derecho a la seguridad social que le proteja en la etapa de la vejez, frente al desempleo y frente a contingencias que le imposibiliten, física o mentalmente, para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de fallecimiento de la persona beneficiaria, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. Cuando se trate de personas que se encuentren trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en caso de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional, así como la licencia retribuida por maternidad, antes y después del parto."

Fundamentar la necesidad de extender el derecho a la protección de la seguridad social a siempre más personas es sin duda importante, ya que subraya que dicha extensión no depende únicamente de la voluntad política de tal o cual gobierno. Sin embargo, también hay que advertir de algunos peligros al subrayar el vínculo entre la extensión y el derecho fundamental a la seguridad social. En primer lugar, existe el peligro de que los grupos que no disfrutaban de una protección social (adecuada) consideren la disposición constitucional - y posiblemente como consecuencia otros derechos fundamentales y la propia constitución - como un mero trozo de papel, sin ninguna relación con su realidad concreta. En segundo lugar, una interpretación errónea del carácter progresivo de la protección de la seguridad social proporcionada, podría conducir a la protección de los privilegios de seguridad social de unos pocos (ya protegidos) y contrarrestar así la ampliación a nuevos grupos. En tercer lugar, cuando la disposición constitucional del derecho fundamental a la seguridad social sea aplicada por los jueces contra la administración de la seguridad social, la mayoría de las veces se tratará de un caso concreto relativo a un individuo que se queja de su situación. Esta protección del individuo es normal en la lógica de la protección de los derechos fundamentales, pero puede tener efectos perturbadores en el conjunto de la política de seguridad social. En otras palabras, es tarea del juez proteger el derecho individual a la seguridad social de la persona afectada, pero el juez tiene que abstenerse de hacer política social por sí mismo. Se considera que ésta es la tarea esencial del legislador. Reconocer el

derecho individual de una persona a (una cobertura específica por parte de) la seguridad social podría tener consecuencias mucho más allá del caso individual, por ejemplo, mediante la inclusión de categorías completas de personas en el ámbito de la disposición de la seguridad social, lo que requeriría la provisión de fondos adicionales y, por lo tanto, quizás también la recaudación de cotizaciones adicionales.

La extensión de la seguridad social, núcleo de las tareas de la OISS

Ya desde hace muchos años, la OISS se esfuerza por promover la extensión de la protección de la seguridad social a toda la comunidad iberoamericana de Estados. Básicamente lo hace en cuatro líneas:

- promover la formalización del trabajo y luchar contra el trabajo informal;
- proteger a los trabajadores del sector informal y/o universalizar algunos regímenes de seguridad social, especialmente en el ámbito de la asistencia sanitaria;
- Dirigirse a grupos concretos que no tienen cobertura de seguridad social o ésta es inadecuada, o a los que tienen dificultades para acceder a los regímenes específicos existentes;
- promover la coordinación internacional de los regímenes de seguridad social.

El compromiso de ampliar la cobertura de la seguridad social puede leerse en numerosas declaraciones y conclusiones de congresos iberoamericanos de seguridad social, como entre otros en 2004 (Salvador de Bahía)⁵, 2008 (Asunción)⁶, 2012 (Montevideo)⁷, 2017 (Buenos Aires)⁸ y 2021 (Santo Domingo)⁹.

No sólo a través de declaraciones formales, sino también realizando estudios y organizando conferencias, la OISS ha desempeñado un papel crucial en el apoyo a las iniciativas nacionales para ampliar el ámbito de aplicación personal de diversos regímenes de seguridad social. Vamos a referirnos aquí a las iniciativas más importantes desarrolladas por la OISS.

Dado que la seguridad social, especialmente el seguro social, está vinculada principalmente al empleo formal, la lucha por un trabajo más formal y menos informal es también una lucha por una mayor protección social. Cualquiera que sea la definición que se utilice, es importante señalar que aún hoy en Iberoamérica más de la mitad de los trabajadores están trabajando fuera del ámbito del trabajo formal, y como consecuencia están privados de la seguridad social de la que disfrutaban otros trabajadores (OISS, 2023c). La OISS ha organizado foros en 2022 y 2023 en los que se han abordado las vías para llegar a una formalización del trabajo en Iberoamérica (véanse las conclusiones de los foros en: OISS, 2022 y 2023d). En 2023 se celebró otra reunión centrada en el hecho de que principalmente las mujeres son víctimas de la informalidad (ver: Secretaría General OISS, 2023). Mención especial merece la Memoria presentada en el 1er foro titulado "Medidas innovadoras para el fomento de la ampliación de cobertura de la seguridad social a trabajadores/as informales" (OISS, 2023c).

Es interesante observar que, como consecuencia de la pandemia de COVID 19, algunos países

⁵ Declaración de Salvador de Bahía de 25 de marzo de 2004, disponible en: https://oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/DECLARACION_DE_SALVADOR_DE_BAHIA-2.pdf.

⁶ Declaración de Asunción de 13 de marzo de 2008, disponible en: https://oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/DECLARACION_DE_ASUNCION_XIV_CONGRESO_OISS.pdf.

⁷ Declaración de Montevideo de 9 de marzo de 2012, disponible en: https://oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/DECLARACION_MONTEVIDEO_FIRMADA-2.pdf.

⁸ Declaración de Buenos Aires de 30 y 31 de marzo de 2017, disponible en: https://oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/DECLARACION_XVI_CONGRESO-2.pdf.

⁹ Declaración de Santo Domingo de 15 de diciembre de 2021, disponible en: <https://oiss.org/wp-content/uploads/2022/01/DECLARACION-DE-SANTO-DOMINGO.pdf>.

empezaron a proporcionar prestaciones a los trabajadores informales, financiadas con cargo a los impuestos o a los fondos de la seguridad social. Desde entonces se ha podido observar un cierto cambio de paradigma hacia una cobertura más universal, especialmente en lo que se refiere a la asistencia sanitaria.¹⁰ Stefano Farné, Paola Rios y Cristian Sanin también llevaron a cabo una interesante investigación para la OISS sobre los sistemas de renta básica en los países iberoamericanos (Farné et al., 2022).

Los grupos de trabajadores especialmente desprotegidos o infraprotegidos a los que se prestó especial atención fueron los trabajadores rurales y los trabajadores domésticos, sobre todo las mujeres de estas categorías. Además, se prestó especial atención a los artistas, los ancianos y las personas con discapacidad. Podemos referirnos a importantes estudios de la OISS como: el Documento Técnico: Extensión de la protección social en salud a poblaciones en condiciones especiales de vulnerabilidad (adulto mayor y dependencia) de 2008 (OISS, 2008), el Informe Seguridad Social de las Personas Artistas en Iberoamérica de 2022 (OISS, 2023b) y el informe Acceso de las personas trabajadoras domésticas remuneradas a la seguridad social en Iberoamérica de 2022 (Navarro et al., 2022).

Un aspecto específico de la ampliación de la protección de la seguridad social se refiere a los trabajadores migrantes. La OISS ha promovido la coordinación de la seguridad social entre los Estados miembros de la OISS en las últimas décadas, culminando con la adopción del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social¹¹ en 2007, seguido del Acuerdo de Aplicación en 2009¹². El Convenio Multilateral ha sido ratificado por 13 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, El Salvador, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay. Los esfuerzos de la OISS para establecer mecanismos de coordinación entre los Estados Miembros de la OISS se iniciaron mucho antes de la adopción del Convenio Multilateral. La coordinación de los sistemas de seguridad social de los países iberoamericanos ya fue abordada en el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social de 1978,¹³ seguido por el Tratado Mercosur¹⁴, y la Decisión 546 Instrumento Andino de Seguridad Social de la Comunidad Andina.

¹⁰ Véase: Declaración de Santo Domingo de 15 de diciembre de 2021, disponible en: <https://oiss.org/wp-content/uploads/2022/01/DECLARACION-DE-SANTO-DOMINGO.pdf>.

¹¹ Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social de 10 de noviembre de 2007, disponible en: https://oiss.org/wp-content/uploads/2018/12/CONVENIO_MULTILATERAL_ESPANOL-2.pdf.

¹² Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social de septiembre de 2009, en: https://oiss.org/wp-content/uploads/2018/10/ACUERDO_APLICACION_ESPANOL_SEPTIEMBRE_2009-2.pdf.

¹³ Convenio Iberoamericano de Seguridad Social (Quito) de 1978, disponible en: <https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/archivo/2018-07/Convenio%20Iberoamericano%20de%20Seguridad%20Social%20-%20Quito%20-%201978.pdf>.

¹⁴ Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, disponible en: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15511/1/tratado_de_asuncion.pdf.

La coordinación de los sistemas de seguridad social es importante, ya que consiste en una combinación de:

- prohibición de discriminación por razón de nacionalidad;
- un reparto sobre qué Estado es competente para la seguridad social de las personas cuya situación de seguridad social contiene elementos transfronterizos; para los trabajadores, el principio clave es sobre todo la *lex loci laboris*;
- la "agregación" o recuento de periodos de seguro social, trabajo y/o residencia cumplidos, consecutivamente, en los diversos Estados vinculados por el instrumento de coordinación; esto es el "mantenimiento de derechos en curso de adquisición";
- exportación de prestaciones de seguridad social o "mantenimiento de derechos adquiridos";
- la cooperación entre las administraciones de seguridad social de los distintos países.

Como consecuencia de la adopción de un instrumento de coordinación, más trabajadores disfrutarán de más derechos de seguridad social.

Cobertura de seguridad social de la población en el pasado y en la actualidad

En América Latina, los regímenes de seguridad social surgieron de forma gradual y fragmentada en un pequeño grupo de Estados. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay introdujeron regímenes de seguridad social para cubrir a las clases trabajadoras urbanas (Sottoli, 1998). Aunque ya existían algunos ejemplos iniciales de seguridad social en el sector urbano formal a principios del siglo 19th, estos países se manifestaron a principios del siglo 20th como Estados de bienestar propiamente dichos mediante el desarrollo de una seguridad social centralizada basada en la regulación estatal (Cecchini y Martínez, 2012). Los funcionarios públicos, los militares, los empleados de empresas públicas y los trabajadores del sector privado fueron de los primeros en recibir protección de la seguridad social (Brearley, 2016). El modelo de seguridad social predominante seguía la filosofía bismarckiana, por lo que ofrecía protección social basada en la situación laboral (Ferreira y Robalino, 2010). La protección social se centraba principalmente en el empleo en el sector formal y se basaba en el modelo del hombre como sostén de la familia (Huber y Stephens, 2012). La protección de la seguridad social solía incluir pensiones de invalidez, pensiones de supervivencia, pensiones de vejez y, en ocasiones, seguros de asistencia sanitaria (Brearley, 2016). Aunque algunos Estados contaban con algunos regímenes basados en la ciudadanía, los regímenes de asistencia social solían estar ausentes (Ciccía y Guzmán-Concha, 2023). Si existía asistencia social, se proporcionaban sobre todo subsidios al consumo de alimentos y energía (Cecchini y Martínez, 2012).

Las reformas de la política social en las décadas de 1980 y 1990 se caracterizaron por tres grandes tendencias: descentralización, focalización y subsidios a la demanda para organizar un sistema de seguridad social con participación del sector privado (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017). Se esperaba que los individuos acumularan recursos suficientes para una pensión de jubilación adecuada y, al mismo tiempo, pudieran financiar el seguro de salud de la familia (Cecchini y Martínez, 2012). Al contrario que en América Latina, en los países del Caribe no se llevaron a cabo reformas fundamentales del bienestar en los años ochenta y noventa (Barrientos, 2004).

Debido a las dificultades para garantizar la sostenibilidad financiera de las pensiones de reparto, América Latina transformó ampliamente sus sistemas de pensiones en regímenes de contribuciones definidas basados en fondos individuales (Tuesta, 2011). En 1981, Chile fue el primero en sustituir su

sistema de reparto por un sistema de fondos con contribuciones definidas (de la Torre y Rudolph, 2018). Once países latinoamericanos privatizaron sus sistemas públicos de pensiones siguiendo tres modelos diferentes (Mesa-Lago, 2020):

- sustitutivo, el sistema público se sustituye por el privado;¹⁵
- mixto, el sistema privado se añade como segundo pilar al sistema público;¹⁶ o
- Paralelamente, el sistema público y el privado compiten entre sí.¹⁷

Al igual que las reformas de las pensiones, la descentralización -mediante la participación de proveedores privados, organizaciones de seguros privados y redes de asistencia sanitaria- se consideró el medio que permitía lograr una mejor asignación de los recursos y reforzar la capacidad de los sistemas de asistencia sanitaria (Vázquez et al., 2009). Aunque existen algunas variaciones entre países, los sistemas sanitarios de América Latina se organizaron en su mayoría de forma fragmentada (Londoño y Frenk, 1997). En la actualidad, la fragmentación de la asistencia sanitaria sigue siendo ampliamente visible debido a la coexistencia de la seguridad social junto a los regímenes de seguro de asistencia sanitaria públicos y privados (Guanais et al., 2018).

A finales de la década de 1990 y principios de la de 2000, la política social comenzó a dar prioridad a la asistencia social. Se introdujeron, ampliaron y reformaron programas de transferencia de ingresos a gran escala para reducir la pobreza y la vulnerabilidad de los más desfavorecidos (Barrientos y Santibáñez, 2009). Las transferencias monetarias condicionadas, las transferencias de ingresos no condicionadas, las pensiones no contributivas y los programas integrados de alivio de la pobreza fueron algunas de las medidas de asistencia social desarrolladas (Barrientos y Santibáñez, 2009). Hasta la década de 1990, los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe partían principalmente de la presencia del trabajo (Stampini y Tornarolli, 2012). Actualmente, entre un cuarto y un tercio de la población latinoamericana está cubierta por programas de asistencia social (Barrientos, 2023).

Sin embargo, la cobertura de las pensiones en el marco de los sistemas de pensiones privatizados seguía siendo baja y muchos trabajadores, en particular aquellos con salarios bajos o interrupciones en sus trayectorias laborales, no recibían prestaciones adecuadas (Arza, 2019). Como consecuencia, varios Estados latinoamericanos reformaron sus regímenes de pensiones privatizados a principios del siglo XXI. En 2008, Chile mantuvo su sistema privado de pensiones, pero introdujo la solidaridad social a través de la introducción de una pensión no contributiva y una contribución de pensión solidaria para complementar los regímenes privados de pensiones contributivas (Betancor, 2020; Carrera y Angelaki, 2021). En el mismo año, Argentina abolió completamente las pensiones privadas y transfirió todos los beneficiarios y fondos asegurados al sistema público reintroducido (Mesa-Lago, 2020). De forma similar a Argentina, Bolivia nacionalizó su sistema de pensiones dos años más tarde, con la preservación de las cuentas individuales existentes (Mesa-Lago y Valerio, 2020).

Ampliación de la cobertura de la seguridad social

La protección social universal se considera una política de desarrollo primordial anclada en numerosos compromisos mundiales (Cortiz, 2018). El logro de la protección social universal está integrado en el Objetivo 1.3 de la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. El Objetivo de

¹⁵ Como ocurrió en Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998) y la República Dominicana (2003).

¹⁶ Como ocurrió en Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Panamá (2008).

¹⁷ Como ocurrió en Perú (1993) y Colombia (1994).

Desarrollo Sostenible 1.3 requiere la implementación de sistemas de protección social apropiados para todos a nivel nacional.¹⁸ Sin embargo, solo el 20% de la población mundial disfruta de una seguridad social adecuada, mientras que más de la mitad no cuenta con ningún tipo de protección social (OISS, 2023c). Para lograr una cobertura de protección social más amplia, los países se han esforzado por ampliar la protección de la seguridad social a grupos que inicialmente no estaban cubiertos. Estas ampliaciones son bastante diversas. Algunos ejemplos son la ampliación del ámbito legal de los seguros sociales, la introducción de regímenes no contributivos, la facilitación del acceso a los servicios de seguridad social, la simplificación de los procedimientos fiscales (sociales), etc.

En los párrafos siguientes, ofrecemos una visión no exhaustiva de las medidas específicas destinadas a ampliar la cobertura de la protección social. Estas medidas son indicativas de lo que se ha realizado para mejorar la protección social. Tampoco abogamos a favor o en contra de las medidas específicas mencionadas. Además, a efectos de esta contribución, hacemos una distinción entre las medidas sociales destinadas a ampliar la protección social de los trabajadores y las destinadas a mejorar el cumplimiento de la legislación en materia de seguridad social. La extensión de la seguridad social requiere siempre un enfoque multidimensional.

1. Medidas basadas en la inclusión

Uno de los principales obstáculos para la seguridad social es el hecho de que una gran parte de la población está excluida de la protección de la seguridad social (OIT, 2021c). Aunque se han realizado algunos progresos en la ampliación de la protección de la seguridad social, la mayoría de la población mundial sigue sin estar protegida cuando se enfrenta a determinados riesgos sociales. Las lagunas en la protección social se deben ante todo a la magnitud de la economía informal. El trabajo atípico y los autónomos también plantean grandes retos para la extensión de la protección social hacia la cobertura universal.

Podría decirse que la economía informal constituye el mayor reto para la extensión de la protección de la seguridad social. A escala mundial, un tercio del PIB es producto del trabajo informal y dos tercios del empleo total están empleados en la economía informal (Elgin et al., 2022). Aunque existen diferencias entre regiones y países, la proporción de trabajo informal suele disminuir a medida que se desarrollan las economías nacionales (Deléchat y Medina, 2020).

Según las estadísticas más recientes de la OIT (2023), la tasa de informalidad regional en América Latina y el Caribe¹⁹ ascendía al 48% (OIT, 2023). Sin embargo, se observan grandes diferencias entre los distintos países. Mientras Chile tenía una tasa agregada de empleo informal de 27,4% del empleo total, Perú se caracterizaba por una tasa de empleo informal de 71,6% en 2023 (OIT, 2024). Cabe señalar también que la informalidad como concepto puede definirse de diversas maneras -por ejemplo, como exclusión de la protección social, como trabajadores que el gobierno desconoce, como empresas sin registro formal, etc. - cada una con sus consecuencias sobre la tasa de informalidad en cuestión.

Las altas tasas de informalidad están asociadas a altos grados de desigualdad. En primer lugar, los trabajadores informales suelen tener ingresos inferiores a los de actividades similares realizadas de manera formal (Deléchat y Medina, 2020). Si bien no necesariamente se encuentran entre los más

¹⁸ Resolución adoptada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/70/1, 15. Siglo XXI.

¹⁹ La tasa de informalidad regional se basa en la tasa de informalidad individual de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y República Dominicana.

pobres de la población, el riesgo de caer en la pobreza es generalmente mayor que en el sector formal debido a la naturaleza altamente inestable de sus ingresos (Alfers, 2019). En segundo lugar, dado que las empresas y los trabajadores informales no pagan cotizaciones sociales, a menudo no están protegidos contra la aparición de riesgos sociales.

Los regímenes contributivos tienden a cubrir a los trabajadores con empleo a tiempo completo, mientras que la asistencia social no contributiva tiene como objetivo proporcionar apoyo a los ingresos de los segmentos más pobres de la población (OIT, 2021a). Sin embargo, quienes tienen ingresos superiores a los de la pobreza pero no ganan lo suficiente para cotizar o están excluidos por completo de recibir prestaciones de la seguridad social -los llamados "missing middle"- siguen siendo un reto importante para ampliar la cobertura de la seguridad social (PNUD, 2018). No están cubiertos ni por los regímenes contributivos tradicionales ni por los regímenes no contributivos para los pobres (AISS, 2023).

El trabajo por cuenta propia constituye un amplio grupo de actividades del sector informal (Maloney, 2004). Los autónomos se consideran un grupo heterogéneo. Se observan variaciones en las actividades por cuenta propia, cada una con sus propias necesidades sociales específicas (por ejemplo, agricultores, artistas, vendedores, etc.; Avlijaš, 2020). Como grupo general, los autónomos suelen estar excluidos de la protección frente a algunos o todos los riesgos sociales (para, por ejemplo, el desempleo, véase el debate en: Pieters, 2019) o se les concede menos protección en el caso de los riesgos cubiertos (OIT, 2021b). Esto se debe a menudo al diseño general de los seguros sociales: están diseñados principalmente para cubrir a los trabajadores asalariados (OIT, 2021b). Aunque puedan estar cubiertos por algunos regímenes de seguridad social, el pago de las cotizaciones sociales puede suponer un reto debido a la naturaleza volátil de sus ingresos (OCDE/OIT, 2020). Además, debido a la ausencia de un empleador, pueden enfrentarse a cargas administrativas relacionadas con el registro, la declaración de ingresos, la falta de información sobre derechos y obligaciones sociales, etc. (Aguar et al., 2024). Sin embargo, aunque algunos trabajadores no puedan considerarse sujetos a la subordinación de un empleador, pueden seguir dependiendo económicamente de uno o dos clientes (Aranguiz, 2023). En esta situación, suelen depender en gran medida de este cliente, por lo que se encuentran en una situación equiparable a la de los trabajadores por cuenta ajena. En consecuencia, pueden tener interés en que se les incluya en los mismos regímenes de protección social o en regímenes comparables a los de los trabajadores por cuenta ajena.

Por último, las formas atípicas de empleo (por ejemplo, el trabajo a tiempo parcial, el empleo temporal o el pluriempleo) suelen enfrentarse a la exclusión o a niveles inferiores de aseguramiento frente a determinados riesgos sociales (Apella y Zunino, 2018). Se considera que el trabajo atípico incluye todo tipo de empleo que no se corresponde con las características del empleo estándar, es decir, el empleo sujeto a un acuerdo laboral bilateral de duración indefinida que contiene la obligación de realizar un trabajo a tiempo completo en subordinación personal frente a un único empleador (OIT, 2016a; Schoukens y Barrio, 2017). Debido a que los seguros sociales bismarckianos suelen estar adaptados a las relaciones laborales estándar, los trabajadores atípicos se enfrentan a dificultades para acceder a los regímenes de seguridad social o a prestaciones inadecuadas debido a un menor historial laboral o de seguros (Deguilhem et al., 2021). Por ejemplo, los trabajadores temporales se enfrentan a menudo a problemas relacionados con la acumulación de registros mínimos de cotización (OCDE, 2018). Los trabajadores de plataformas están expuestos a los mismos problemas de elegibilidad, así como a la incertidumbre sobre su situación laboral. Dado que el trabajo de plataforma no suele estar regulado en la legislación laboral o de seguridad social nacional, su estatus social como empleado o autónomo suele ser ambiguo (Kool et al., 2021).

1.1. Inclusión por ley de nuevas categorías de trabajadores

Una posibilidad de ampliar la cobertura de la seguridad social es ampliar el ámbito legal de los seguros sociales. Otra posibilidad es crear regímenes separados para grupos específicos de trabajadores difíciles de cubrir (por ejemplo, artistas, agricultores). Para algunos trabajadores puede ser más beneficioso introducir un régimen especialmente adaptado a sus características y necesidades específicas. Los regímenes pueden orientarse de diversas maneras, por ejemplo, geográfica o demográficamente, en función del bienestar, etc. (Grosh et al., 2022). El acceso puede ampliarse de forma voluntaria u obligatoria (Schoukens y Bruynseraede, 2020). Cabe señalar que la participación en la seguridad social es, por regla general, obligatoria (Pieters, 2006). Nos gustaría destacar que las nociones de inclusión por ley de nuevas categorías de trabajadores y de formalización del trabajo pueden constituir categorías ambiguas. Algunas situaciones pueden abarcarse en ambos subcapítulos. Aquí nos gustaría centrarnos en los grupos de trabajadores que podría decirse que están cubiertos por la seguridad social, pero que tienen dificultades para recibir prestaciones efectivas o adecuadas (por ejemplo, los agricultores, los artistas, los trabajadores de plataformas). En el próximo capítulo, haremos hincapié en la participación de los grupos que no pueden estar cubiertos por la seguridad social tradicional, es decir, basada en el concepto bismarckiano de empleo tradicional.

En lo que respecta al trabajo de plataforma, varios países han introducido medidas que les permiten participar adecuadamente en la sociedad. Los Estados que cuentan con regímenes de Monotributo (véase también más abajo) han ampliado a menudo la aplicación de estos regímenes a los trabajadores de plataformas (AISS/OCDE/OIT, 2023). Por ejemplo, Uruguay obliga a los conductores de ride-hailing a registrarse a través de una aplicación móvil. Las cotizaciones sociales predefinidas se añaden automáticamente a cada trayecto a través de la aplicación móvil. De este modo, Uruguay utiliza el Monotributo para garantizar la cobertura de la seguridad social de los trabajadores de plataformas (Behrendt et al., 2019). En Brasil, los trabajadores de la economía gig tienen la oportunidad de registrarse individualmente y solicitar protección social bajo el régimen de microempresario individual (dos Santos Martins et al., 2023). Los microempresarios son considerados emprendedores con ingresos inferiores a un determinado umbral y pueden registrarse sin costes ni necesidad de una cuenta (Marcuzzo do Canto Cavalheiro y Holando Mariano, 2023). Aunque el Monotax se utiliza para facilitar el pago de las cotizaciones sociales, la participación de los conductores de "ride-hailing" es baja (dos Santos Martins et al., 2023), lo que posiblemente ha motivado las recientes negociaciones sobre una ley para regular la participación laboral y social de las aplicaciones de "ride-hailing", que incluye el pago de cotizaciones por parte de la empresa y del trabajador para abrir derechos a prestaciones de jubilación y maternidad (Reuters, 2024).

Otro ejemplo de trabajadores difíciles de cubrir es el grupo de los artistas. Sus características dificultan a menudo el acceso a los regímenes de seguridad social. Esto se debe a menudo al hecho de que tienen múltiples clientes, empleos intermitentes y transnacionales, o ingresos limitados y por lo tanto la necesidad de la acumulación de varias actividades. Dependiendo del sistema establecido, pueden ser incluidos en el régimen general o en un régimen específico adaptado a sus características propias. Por ejemplo, Guatemala creó una institución de seguridad social específica para los artistas que gestiona las prestaciones de jubilación e invalidez de sus afiliados. Del mismo modo, los artistas portugueses disfrutaban de la protección social de un régimen separado, aplicable tanto a los artistas asalariados como a los autónomos, que incluye un subsidio especial para la suspensión de las actividades culturales con el fin de cubrir las pérdidas repentinas de ingresos. Asimismo, España implementó un régimen especial para artistas dentro del régimen general con diferentes normas relativas a las cotizaciones (por ejemplo, cálculos anuales de límites mínimos y máximos, posibilidad de pagos de cotizaciones durante periodos de inactividad, ...), jubilación anticipada para, por ejemplo, cantantes y bailarines, y

compatibilidad de una actividad con una pensión de jubilación (OISS, 2023b).

Además, los trabajadores rurales también son difíciles de cubrir debido a la lejanía de su residencia con respecto a las instalaciones e instituciones sociales. Paralelamente al régimen general de seguridad social, Ecuador conoce un régimen específicamente diseñado para cubrir a los trabajadores campesinos por cuenta propia. Los trabajadores agrarios pueden decidir afiliarse a través de una organización campesina - que recauda y transfiere las cotizaciones - o afiliarse individualmente. La afiliación al régimen se basa en las unidades familiares. Se ofrece protección a toda la familia en caso de asistencia sanitaria y maternidad; sólo el cabeza de familia está protegido contra la vejez, la invalidez y la enfermedad. Las cotizaciones están fuertemente subvencionadas y la afiliación es obligatoria (Naranjo Ponce, 2018).

Además, cabe mencionar el régimen brasileño de pensiones rurales, ya que constituye un régimen de pensiones de vejez adaptado específicamente a los trabajadores rurales. Las prestaciones se fijan al nivel del salario mínimo oficial. Aunque formalmente es un régimen contributivo, está muy subvencionado y la forma de recaudación de las cotizaciones difiere en función de la categoría de los trabajadores incluidos en el régimen. Se pueden diferenciar tres categorías de trabajadores: los trabajadores rurales asalariados, los productores rurales o los asegurados especiales, es decir, los trabajadores agrícolas familiares. En el caso de los asegurados especiales, las contribuciones se cobran sobre la comercialización del producto (Maranhão y Vieira Filho, 2018). Además, es posible realizar pagos voluntarios para aumentar las prestaciones recibidas (Barbosa, 2011).

Por último, algunos otros grupos de trabajadores pueden ser objeto de medidas, ya sea a través de la interacción con las organizaciones o instituciones de trabajadores específicas o no. Por ejemplo, en 2020, Costa Rica intentó cambiar su base de cotización para los trabajadores de la cosecha del café - especialmente en lo que respecta a los trabajadores migrantes- con el fin de permitirles una participación social más eficaz. En colaboración con el Instituto Nacional del Café, Costa Rica sustituyó el mecanismo tripartito de cotización social por un modelo bipartito. Eliminaron las cotizaciones de los trabajadores. De este modo, quedaron dos financiadores: el Estado y la institución nacional del café. Además, se aplicaron revisiones para reducir las cotizaciones mínimas de los trabajadores a tiempo parcial en el caso del seguro obligatorio de pensiones y asistencia sanitaria (FMI, 2023).

1.2. Formalización del trabajo

El trabajo informal se caracteriza por la exclusión de la economía formal (OIT, 2013). En lo que respecta a la protección social, los trabajadores informales pueden quedar excluidos de la protección social *ab initio* o los trabajadores en cuestión, aunque estén incluidos formalmente, deciden no participar socialmente (por ejemplo, mediante la evasión de las cotizaciones sociales). Las razones de la exclusión voluntaria pueden ser monetarias (por ejemplo, evasión fiscal), reglamentarias (por ejemplo, procedimientos onerosos) y/o institucionales (por ejemplo, corrupción; Elgin et al., 2022). A efectos de este subcapítulo, consideramos la formalización del trabajo como la inclusión de trabajadores formalmente excluidos de la protección social. Por ejemplo, los trabajadores rurales que no pueden participar socialmente debido a la inaccesibilidad de los servicios sociales, pueden, sin embargo, estar incluidos por ley, pero no están efectivamente cubiertos debido a que viven en zonas muy remotas. Estas categorías podrían beneficiarse de regímenes separados, como ya se ha comentado. Por el contrario, algunas categorías de trabajo están excluidas *ab initio*, ya que no pueden cumplir las condiciones para tener derecho, por ejemplo, los bajos ingresos y los umbrales mínimos, la exclusión de los autónomos, etc.

En primer lugar, se observa la inclusión del sector informal a través de relaciones laborales ficticias. En 2005, la República Dominicana introdujo AMUSSOL²⁰ con el fin de garantizar la protección social de los trabajadores autónomos. La Ley 87-01 diseñó un sistema de seguridad social que ofrece protección a tres grupos de beneficiarios. El régimen subsidiado ofrece una cobertura sanitaria mínima a los desempleados, los discapacitados y los trabajadores por cuenta propia con ingresos inferiores al salario mínimo nacional. El régimen contributivo cubre a todos los trabajadores privados y públicos que tengan un empleador, para el seguro de pensiones, la asistencia sanitaria y los accidentes laborales. La cotización es obligatoria y se calcula en función de los ingresos. Por último, el régimen contributivo-subvencionado se creó con el fin de cubrir a los trabajadores autónomos con ingresos superiores al salario mínimo nacional. Las cotizaciones debían ser parcialmente subvencionadas por el Estado. (Lavigne y Vargas, 2013). Con el fin de garantizar la protección social de las personas en espera de protección en el régimen contributivo-subvencionado y, por tanto, formalmente excluidas de la protección social, se creó AMUSSOL. AMUSSOL actúa como empleador virtual de los trabajadores autónomos. Facilita la participación social recaudando y transfiriendo al Estado las cotizaciones sociales de sus afiliados. Al actuar como empleador, los afiliados están asegurados socialmente en el régimen contributivo: los afiliados pagan las mismas cotizaciones y están cubiertos frente a los mismos riesgos que en el régimen contributivo. Se considera que AMUSSOL tiene bastante éxito en la formalización de empresas, ya que facilita el registro y la recaudación de cotizaciones entre los trabajadores autónomos, pero también ayuda a superar las cargas administrativas (RSM, 2016).

En cuanto a los trabajadores domésticos, a menudo no están protegidos por la seguridad social ni por la legislación laboral, ya que tienen características específicas que se desvían de la relación laboral estándar (por ejemplo, múltiples empleadores, pagos en especie, ingresos y horarios de trabajo irregulares, etc.; OIT, 2016b). En 2022, el 94% de los trabajadores domésticos estaban excluidos de la protección social (Stern Plaza, 2022). Para protegerlas socialmente, es necesario tener en cuenta las particularidades del trabajo doméstico (Navarro et al., 2022). La seguridad social se extendió en Uruguay a los trabajadores domésticos en 2006. Según la legislación uruguaya, se considera trabajo doméstico el que se presta en relación de dependencia para brindar cuidados y trabajo en el hogar, sin que necesariamente represente una ganancia económica directa para el empleador en cuestión. La ley excluye algunas categorías de trabajadores (por ejemplo, limpiadores, porteros). Los trabajadores domésticos gozan de la protección de la legislación laboral y están asegurados socialmente en caso de desempleo y asistencia sanitaria (Batthyány, 2012). Del mismo modo, México amplió la protección obligatoria de la seguridad social a los trabajadores domésticos. Anteriormente, los trabajadores domésticos solo podían recibir protección social de forma voluntaria, lo que fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México en 2018. México puso en marcha un proyecto piloto en 2019 para proporcionar a los trabajadores domésticos las mismas prestaciones que en el régimen general de la seguridad social teniendo en cuenta las características específicas del trabajo doméstico. En 2022, los trabajadores domésticos fueron incluidos en el sistema obligatorio de seguridad social. Además, se tuvo en cuenta la naturaleza específica del trabajo doméstico haciendo que el empleador fuera el único responsable del registro y el pago de las cotizaciones. Además, el régimen está diseñado para facilitar la inclusión de los trabajadores domésticos afiliados a múltiples empleadores (Turrent Hegewisch et al., 2022; OIT, 2022), al imponer la responsabilidad del registro y el pago de las cotizaciones independientemente de otros empleadores individuales (Navarro et al., 2022).

Por último, la inclusión de los trabajadores autónomos puede considerarse también como una formalización del trabajo, ya que a menudo pueden estar excluidos de la protección social en primer

²⁰ Asociación Mutual de Servicios Solidarios.

lugar. Anteriormente, Colombia amplió la cobertura de su régimen contributivo de pensiones a los trabajadores autónomos. A partir de 1993, tanto los asalariados como los autónomos están cubiertos obligatoriamente para la vejez por el mismo régimen y deben pagar las mismas cotizaciones sociales (Azüero Zúñiga, 2020). De forma similar, Chile incluyó obligatoriamente a los autónomos en su régimen de pensiones imponiendo un período de transición en 2008. A partir de 2019, los autónomos están obligados a cotizar a la seguridad social y a participar en el régimen de pensiones (Betancor, 2020).

1.3. Esquemas universales

Otra posibilidad de ampliar la protección de la seguridad social consiste en introducir regímenes universales. La universalidad puede ser una característica tanto de los seguros sociales como de los regímenes de asistencia social. Muy a menudo, la protección social universal adopta la forma de regímenes de pensiones no contributivas y regímenes universales de asistencia sanitaria.

Las pensiones sociales son omnipresentes en Sudamérica (para una visión general, véase: Salazar-Xirinachs et al., 2022). En la actualidad, casi todos los Estados cuentan con pensiones no contributivas. Estos regímenes suelen cubrir el riesgo de vejez, incapacidad laboral o ambos. Colombia conoce una pensión de invalidez para las personas discapacitadas que no pueden cubrir sus necesidades básicas y no pueden cotizar a la seguridad social (Podestá et al., 2023). Bolivia concede pensiones sociales de vejez a las personas mayores de 60 años. De forma bastante inusual, la pobreza no se utiliza como criterio de elegibilidad; por lo tanto, toda persona que cumpla 60 años puede recibir prestaciones mientras resida en Bolivia. La cuantía de la pensión es inferior para quienes ya se benefician del régimen contributivo. Además, los pensionistas pueden elegir libremente la periodicidad de los pagos, aunque por defecto es mensual (Canelas y Niño-Zarazúa, 2022; Farné et al., 2022). Además, Barbados ofrece pensiones de vejez no contributivas para las personas mayores que han alcanzado la edad de jubilación sin medios suficientes para mantenerse adecuadamente. El régimen prevé también prestaciones de pensión social para los ciegos o sordomudos en la medida en que hayan cumplido dieciocho años (Salazar-Xirinachs et al., 2022).

Algunos países integran las pensiones de vejez no contributivas en sus regímenes contributivos de vejez. Chile tiene tres pilares de pensiones: el pilar contributivo obligatorio (Pilar 2), complementado por un pilar solidario (Pilar 1), y un pilar de ahorro voluntario (Pilar 3). En sus dos primeros pilares, Chile ha aplicado un planteamiento en tres etapas. En primer lugar, las pensiones privadas contributivas son de hecho obligatorias. Para quienes no hayan cotizado lo suficiente para alcanzar un umbral mínimo predefinido, el pilar solidario ofrece una pensión universal garantizada a los habitantes que no pertenezcan al 10% más rico de la población chilena. La cuantía de la pensión universal disminuye hasta alcanzar un umbral superior. Por lo tanto, se prevé un complemento decreciente para las personas con una pensión contributiva entre los umbrales mínimo y máximo predefinidos. Se argumenta que esto incentivará positivamente la participación en el pilar contributivo (OISS, 2023c).

Por último, los seguros sociales también pueden tener un ámbito de aplicación universal. Por ejemplo, Costa Rica cuenta con un sistema de seguridad social de invalidez, vejez y sobrevivencia que cubre a todos los habitantes sin distinción alguna en la medida en que hayan cotizado al régimen. La cobertura es obligatoria (Pacheco et al., 2020).

2. Medidas basadas en el cumplimiento

2.1. Simplificar los procedimientos administrativos, la información y el registro

Aunque en teoría los regímenes de seguridad social consigan dar cobertura, las personas legalmente cubiertas también deben poder reclamar sus derechos sociales en la práctica. Por ejemplo, aunque uno esté incluido en un régimen concreto, la capacidad de pagar la cantidad predefinida de cotizaciones sociales determinará si puede reclamar prestaciones. Además, los complejos requisitos y procedimientos administrativos pueden limitar el acceso efectivo a esos regímenes. La extensión de la seguridad social requiere a menudo un enfoque multidimensional para asegurarse de que los beneficiarios formalmente incluidos tengan garantizada la protección social también en la práctica.

Una de las innovaciones más destacadas para dirigirse a los trabajadores autónomos más pequeños, facilitando el pago de las cotizaciones y la participación en el sistema de seguridad social, es el régimen Monotax. El Monotributo tiene por objeto simplificar la participación en la seguridad social combinando las cotizaciones sociales y el impuesto sobre la renta en un pago general. En Uruguay, este régimen simplificado está dirigido a empresas personales con no más de un empleado, sociedades de personas con hasta dos socios y empresas familiares de hasta tres socios, ambas sin empleados. Se establece una lista exhaustiva de las actividades económicas comprendidas en el ámbito de aplicación del régimen del Monotributo. Las cotizaciones sociales se calculan sobre una renta mensual presunta y son sensiblemente inferiores a las del régimen general. En 2021, el régimen del Monotributo Social se introdujo para dirigirse específicamente a los miembros de hogares por debajo del umbral de pobreza o en otra situación de vulnerabilidad socioeconómica. Para cubrir socialmente a estas personas, se aplican montos reducidos de aportes que se incrementan proporcionalmente durante los primeros años de afiliación. Los beneficiarios están cubiertos por todos los riesgos relacionados con el trabajo, excepto el desempleo (Aguiar et al., 2024).

Además, algunos Estados iberoamericanos han introducido ventanillas únicas, lo que significa que a través de un medio o punto de acceso se prestan múltiples servicios o se dirige a los clientes a las administraciones u organismos de seguridad social pertinentes (AISS, 2021c). Estos puntos de acceso pueden estar diseñados para:

- facilitar el acceso a la cobertura de riesgos sociales específicos, como se introdujo en Perú mediante la implantación de una plataforma virtual de asistencia sanitaria -accesible a través de cualquier dispositivo electrónico (por ejemplo, teléfono móvil, tableta, ordenador, ...)- que permite a los asegurados acceder de forma inmediata a sus expedientes de seguro de asistencia sanitaria, concertar citas, consultar sus datos, etc. (AISS, 2021d);
- simplificar los procedimientos de registro de empresas, por ejemplo, la ventanilla única en la República Dominicana, diseñada para reducir los costes y el tiempo necesarios para registrarse formalmente como empresa (Bobic et al., 2023);
- integrar todos los procedimientos de registro, como es el objetivo de la ventanilla única brasileña al permitir la inscripción de los contribuyentes del Monotributo en el registro mercantil y a efectos fiscales y de contribución social a través de un portal (Santiago et al., 2019);
- incentivar la participación social de colectivos específicos, como se pretendió en Argentina con la introducción de una ventanilla única de seguridad social para las trabajadoras domésticas, conectando todos los servicios e instituciones de protección social implicados (AISS, 2021b);
- proporcionar una plataforma intermedia para (prácticamente) todos los riesgos sociales, como se introdujo en Chile mediante la introducción de una plataforma virtual como intermediario para los pagos de las cotizaciones sociales (Arellano Ortiz, 2021);

- etc.

Además, los procedimientos administrativos simplificados pueden dirigirse a grupos de difícil acceso. En Brasil, se despliegan oficinas móviles de la seguridad social para garantizar las prestaciones del régimen de pensiones rurales a los trabajadores rurales que viven en zonas muy remotas. Las agencias móviles (por ejemplo, autobuses, barcos) operan principalmente en el norte de Brasil para prestar los mismos servicios que las oficinas instaladas permanentemente (OIT, 2019). Otra forma de llegar a los grupos remotos es utilizar la identificación civil para dirigirse a las personas remotas con el fin de concederles prestaciones de protección social. A través de la emisión de documentos nacionales de identificación y la importancia de estos documentos sobre el registro civil, Perú intentó aumentar la cobertura social de las comunidades aisladas e indígenas. El gobierno central lo hizo incluyendo a los gobiernos subnacionales, las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de cooperación internacional en su apoyo a los habitantes de zonas remotas. Los programas de prestaciones sociales promovieron la emisión de estos documentos de identificación a sus beneficiarios. En cuanto a la sanidad, se instalaron oficinas de registro en los hospitales para apoyar la expedición de certificados de nacimiento. Estos certificados incluían un código de identificación único necesario para obtener posteriormente el documento nacional de identidad. Paralelamente a estas medidas, se llevaron a cabo campañas especiales de concienciación y se proporcionaron gratuitamente los documentos de identificación a los segmentos de población pobres y alejados, es decir, los más vulnerables. A partir de 2012, todos los nuevos beneficiarios de programas de protección social o de ayudas específicas debían disponer de esos documentos de identificación (Reuben y Carbonari, 2017).

Además, la información puede dirigirse a grupos de difícil cobertura, como suele hacerse con los trabajadores domésticos. Por ejemplo, en Argentina se ofrecen tutorías y consultas en línea a los trabajadores domésticos. Además, los sindicatos utilizan unidades móviles para desplazarse a territorios específicos con el fin de facilitar información sobre el alta de los trabajadores en la seguridad social y otros trámites administrativos. Alternativamente, además de tutorías y guías, Costa Rica cuenta con quioscos en espacios públicos para promover la participación social entre los trabajadores domésticos. Otra posibilidad para informar a los trabajadores domésticos de sus derechos y obligaciones sociales es utilizar medios electrónicos, introduciendo una sección separada sobre empleo doméstico o promoviendo la inclusión social a través de las redes sociales, como ha estado haciendo Paraguay para incentivar la participación social (Navarro et al., 2022).

2.2. Mejorar la inspección social y las sanciones

Es necesario establecer una inspección social y sanciones para garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de seguridad social. En primer lugar, esto está relacionado con la idea de solidaridad. Las personas con ingresos elevados también deben cotizar al sistema para mantener su sostenibilidad financiera. Como ya se ha dicho, los regímenes son obligatorios por las mismas razones. La ausencia de participación social obligatoria y de solidaridad dará lugar a una selección adversa: sólo se asegurarán quienes se enfrenten a riesgos sociales elevados, lo que hará que el sistema sea insostenible desde el punto de vista financiero. Hasta cierto punto, la inspección social cumple el mismo objetivo: asegurar la participación social de un número suficiente de personas para garantizar la protección social de quienes la necesitan y la financiación de todos los derechos sociales.

Se pueden mencionar varias medidas adaptadas para aumentar el cumplimiento social. En primer lugar, la coordinación de la información y los procedimientos, incluido el cruce sistemático de los datos pertinentes entre las administraciones de la seguridad social, puede resultar eficaz para controlar el

cumplimiento. Por ejemplo, en Brasil, las solicitudes de prestaciones de urgencia durante la crisis de Covid-19 (véase más adelante) se comprobaron ampliamente cruzando la información facilitada con las bases de datos gubernamentales. Se utilizó una base de datos analítica para obtener información del registro nacional de información social, que funcionaba como portal único para consolidar la información de más de cuarenta registros administrativos (Banco Mundial, 2021a). Otra forma de facilitar el cruce de información se llevó a cabo en Ecuador al permitir que el Instituto nacional de seguridad social celebrara convenios con instituciones financieras para mejorar la recaudación de las cotizaciones sociales (AISS, 2021a).

Además, también se puede recomendar el refuerzo de la inspección social para garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de seguridad social. En primer lugar, las medidas pueden dirigirse a la organización general de la inspección social. Brasil es conocido por su inspección de trabajo bien organizada. La Secretaría de Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Empleo planifica y dirige las acciones de los órganos descentralizados de inspección. La actuación de la inspección del trabajo sigue un plan plurianual elaborado por las superintendencias de la Secretaría de Inspección del Trabajo. Se centra principalmente en diagnósticos territoriales, aunque también tiene en cuenta posibles denuncias. La inspección en sí se realiza con base en un conjunto predefinido de normas y procedimientos detallados (Velásquez Pinto, 2018). En segundo lugar, las herramientas utilizadas por los inspectores sociales pueden mejorarse para facilitar la inspección social. Por ejemplo, Uruguay proporciona a los auditores acceso a sus bases de datos a través de una aplicación móvil mientras realizan investigaciones in situ (AISS, 2021a). Asimismo, las medidas pueden dirigirse a la institución pública competente en materia de seguridad social. En Costa Rica, los catálogos que contienen una recopilación de riesgos institucionales están ampliamente presentes para abordar cuestiones institucionales (por ejemplo, corrupción, protección de activos, ausencia de control interno) que podrían obstaculizar el correcto funcionamiento de las instituciones (sociales) nacionales. Además, se implementaron revisiones periódicas de los datos de riesgo junto con un vínculo más estrecho entre los riesgos estratégicos y la planificación (AISS, 2021a).

A veces, las inspecciones deben tener en cuenta entornos laborales específicos. Por ejemplo, las inspecciones en los hogares para investigar las condiciones laborales o el registro en la seguridad social de los trabajadores domésticos son bastante delicadas. Los trabajadores domésticos sometidos a tratos abusivos pueden dudar a la hora de presentar denuncias por miedo a las repercusiones. En consecuencia, los inspectores uruguayos pretenden realizar inspecciones generales visitando varios hogares en lugar de la casa concreta mencionada en la denuncia (Navarro et al., 2022). Argentina aborda la especificidad del trabajo doméstico mediante la entrega de cartas a los hogares de altos ingresos que no han registrado a los trabajadores domésticos. A efectos de inspección social, la falta de respuesta equivale a la identificación de áreas prioritarias para llevar a cabo investigaciones (Lextartza et al., 2018). Aunque las inspecciones sociales pueden resultar eficaces en determinadas circunstancias, los esfuerzos para concienciar sobre los derechos sociales de, por ejemplo, los trabajadores domésticos, también son de suma importancia (véase también más arriba).

Por último, las sanciones deben ser adecuadas y posiblemente adaptadas a la situación del individuo o la empresa implicados. La ley debe permitir una individualización suficiente en relación con la situación específica del individuo afectado. Por ejemplo, los niveles de multa chilenos diferencian entre el tamaño de la empresa y el número de trabajadores afectados por, por ejemplo, la ausencia de afiliación a la seguridad social. Además, las empresas más pequeñas pueden optar por una mayor flexibilidad regularizando la situación de los trabajadores y asistiendo a cursos de formación gratuitos. Si optan por ello, lo que solo es posible una vez al año, están obligadas a asistir al curso de formación bajo pena de un recargo del cien por cien (OIT, 2019).

2.3. Mejorar la coordinación de la seguridad social para los trabajadores migrantes

La protección social de los trabajadores migrantes puede adoptar diversas formas. Algunas prestaciones, sobre todo la asistencia social, pueden concederse también a los trabajadores migrantes -a través o no de los principios constitucionales de igualdad-, por ejemplo, mediante la verificación de un documento de identidad (por ejemplo, Uruguay). A veces, el estatus migratorio puede ser irrelevante para determinados regímenes de seguridad social (por ejemplo, Brasil), mientras que otros Estados pueden no tener ningún programa en vigor que pueda concederse a los inmigrantes sin documentación (véase el debate en: Vera Espinoza et al., 2021). El derecho de los trabajadores inmigrantes a las prestaciones nacionales tiene que ver principalmente con los criterios de elegibilidad. Éstos pueden flexibilizarse para permitir el acceso de los migrantes a las prestaciones sociales nacionales (por ejemplo, el caso de los recolectores de café en Costa Rica).

Por lo que respecta a los Estados miembros de la OISS, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)²¹ es un acuerdo internacional acordado por los Estados iberoamericanos para tratar la coordinación de los derechos de seguridad social en caso de movimientos transfronterizos entre dos o más Estados miembros. El CMISS no modifica la legislación nacional ya que es un instrumento de coordinación: establece unas normas comunes para proteger los derechos de los asegurados, familiares o sucesores en caso de desplazamiento transfronterizo sin tocar o tocando mínimamente el contenido de la legislación nacional de seguridad social (OISS, 2021). En la actualidad, han suscrito el CMISS los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica (no ratificado), Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay, Venezuela (no ratificado) y República Dominicana (OISS, 2024).

Al igual que otros instrumentos de seguridad social, el CMISS se basa en los cinco principios siguientes:

- igualdad de trato (art. 4);
- determinación de una única legislación aplicable (art. 9);
- totalización / agregación de periodos relevantes (art. 5);
- conservación de los derechos adquiridos y exportación de los beneficios (art. 6);
- cooperación entre las administraciones nacionales de seguridad social (título 3).

La coordinación de la seguridad social sólo es aplicable a las prestaciones contributivas, quedan excluidas las prestaciones de asistencia social (art. 3, §2-4). Además, sólo se aplica a los seguros sociales en caso de invalidez, vejez, supervivencia y accidentes y enfermedades profesionales (art. 3, §1).

Con el fin de debatir el contenido (actualizado) del CMISS, se ha creado el Comité Técnico Administrativo para resolver cuestiones administrativas e interpretativas. El Comité Técnico Administrativo se reúne al menos una vez al año y organiza las reuniones anuales en colaboración con la Secretaría General de la OISS.²² El Comité ha creado tres subcomités para tratar cuestiones en sus respectivos ámbitos: la Comisión Informática, la Comisión Jurídica y la Comisión de Gestión del CMISS.²³

Por último, la OISS ha participado activamente en el debate sobre el contenido y el desarrollo ulterior del CMISS. Como ya se ha mencionado, una de las principales tareas de la OISS es promover la coordinación de la seguridad social entre sus Estados miembros. Lo ha hecho a través de varias conferencias y seminarios. Uno de los últimos, se organizó en Madrid con motivo de la conmemoración

²¹ Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social de 10 de noviembre de 2007, Santiago de Chile.

²² Art. 8, 1. Estatutos del Comité Técnico Administrativo del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social de 28 de marzo de 2012.

²³ Decisión No. 11 Catalogo de Decisiones del Comité Técnico Administrativo del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, OISS, 2022, 4.

del décimo aniversario del CMISS. En medio de la crisis de Covid-19, se organizó una conferencia para debatir los avances del CMISS y sus retos pendientes en la que se invitó como ponentes a autoridades que participaron en la redacción del convenio (Secretaría General OISS, 2021).

COVID-19: ¿un cambio radical?

La pandemia de Covid-19 afectó drásticamente a las sociedades de todo el mundo. Aunque se introdujeron medidas de contención para reducir la tasa de infección, éstas tuvieron graves consecuencias económicas para los hogares y las personas, con el riesgo inherente de aumentar la pobreza y la desigualdad social (Abdoul-Azize y El Gamil, 2021). Sin embargo, los gobiernos nacionales introdujeron o modificaron masivamente las políticas de protección social para proteger a los individuos frente a las pérdidas de ingresos y los riesgos sanitarios (Razavi et al., 2020). Al igual que otras pandemias, la de Covid-19 acentuó las desigualdades preexistentes: la falta de protección social para algunos grupos aceleró los efectos desproporcionados del bienestar sobre los socialmente más vulnerables, por ejemplo, los ancianos, los discapacitados, pero también la economía informal (Tirivayi et al., 2020). La mayoría de los países en desarrollo contaban con regímenes de protección social que tienden a beneficiar sobre todo a los trabajadores formales, mientras que dejan parcial o totalmente desprotegidos a los trabajadores informales y a sus familias, que suelen ser más vulnerables y pobres (Gray Molina y Ortiz-Juarez, 2020).

Aunque todos los mercados laborales se vieron afectados por la pandemia al aumentar las tasas de desempleo, algunos Estados iberoamericanos se vieron más afectados que otros (Farné et al., 2022). Además, se observaron diferentes medidas sociales en América Central, América Latina, el Caribe y la Península Ibérica. Independientemente de estas diferencias, la principal respuesta a la pandemia de Covid-19 fue ampliar sustancialmente la cobertura de los regímenes de protección social (Palomo et al., 2022). Muchos estados se centraron en los grupos inicialmente no cubiertos proporcionando transferencias monetarias de emergencia (Rolon, 2022). En América Latina, esas transferencias de efectivo constituyeron uno de los mecanismos de asistencia financiera más importantes, si no el más importante, para aliviar la pobreza. Por ejemplo, en Brasil, durante la primera aplicación de la prestación monetaria de emergencia, más de la mitad de la población estaba cubierta directa o indirectamente (miembros de la familia) (Banco Mundial, 2021a). La prestación en metálico está diseñada para proporcionar ayuda financiera a los desempleados, los trabajadores informales y las personas con bajos ingresos (López de León et al., 2023). Podría decirse que estas transferencias indican que la extensión de la protección social es claramente necesaria.

Además, la existencia de regímenes de protección social antes de la pandemia de Covid-19 fue esencial para amortiguar el impacto de las crisis socioeconómicas sobre las personas vulnerables y sus hogares. En general, los sistemas de protección social establecidos antes de la crisis están mejor situados para responder a futuras crisis socioeconómicas, especialmente si cubren a una gran parte de la población (Bastagli y Lowe, 2021). Las medidas previamente existentes -especialmente las políticas de inclusión laboral, las pensiones no contributivas y los programas de transferencias condicionadas- se utilizaron para apoyar tanto a la población vulnerable inicialmente identificada como a la población previamente excluida, por ejemplo, los trabajadores informales, los migrantes (Atuesta y Van Hemelryck, 2024). Además, muchos Estados de América Latina y el Caribe aumentaron los montos de las pensiones, realizaron pagos anticipados para los grupos más vulnerables o facilitaron mecanismos de pago para garantizar la continuidad de las transferencias de prestaciones y/o la ausencia o reducción de la necesidad de desplazarse (Robles y Rossel, 2022).

Por último, la digitalización ha demostrado ser crucial en la prestación de servicios sociales a la población. Si los Estados ya habían invertido en infraestructura pública digital antes de la pandemia de Covid-19, pudieron proporcionar pagos a la población de forma más eficiente y segura, y ampliaron la cobertura de manera más extensa (Banco Mundial, 2022). Panamá y la República Dominicana entregaron electrónicamente transferencias de emergencia a los documentos nacionales de identidad, funcionando estos últimos como instrumentos de pago electrónico para adquirir bienes en los comercios locales (Lowe et al., 2023). Además, los medios digitales podrían utilizarse para informar al público y realizar campañas de concienciación (Lowe et al., 2023). En Colombia, se utilizaron anuncios en televisión y redes sociales para proporcionar a los residentes la información necesaria sobre el plan de transferencias monetarias de emergencia (García et al., 2022).

En resumen, Covid-19 indica esencialmente la necesidad de una mayor extensión de la protección social para garantizar una cobertura social universal para todos (Gentilini, 2022). Además, deben establecerse de forma permanente sistemas de protección social sólidos y completos para evitar que el sistema de protección social no esté preparado para cubrir a determinados grupos frente a futuras perturbaciones (Razavi, 2021). Por último, la innovación digital puede resultar crucial para ampliar la cobertura y prestar mejores servicios a los socialmente protegidos en la medida en que se mantengan los servicios manuales para sustituir a los digitales en caso de fallo o para ayudar a los analfabetos digitales (Lowe, 2022).

Explorar nuevas posibilidades de extensión

En este último capítulo, nos gustaría presentar algunas nuevas formas de ampliar el alcance de la protección de la seguridad social. Estas nuevas formas pueden haberse aplicado ya en algunos países no iberoamericanos o proceder de nuestra propia reflexión. Por supuesto, cualquiera de estas formas sugeridas necesitaría un examen más detallado a la luz de los entornos nacionales de seguridad social en los que deberían operar.

1. Algunos enfoques innovadores de otras partes del mundo

1.1. *Planes de pensiones flexibles africanos*

Aparte de las medidas de extensión más tradicionales, algunos países han desarrollado enfoques más innovadores para ampliar la protección de la seguridad social. Cabe señalar que estas extensiones no pueden aplicarse de manera inequívoca en otros países debido a que suelen adaptarse a la naturaleza socioeconómica específica del Estado en cuestión. Sin embargo, estas medidas demuestran que la ampliación de la cobertura de la seguridad social puede coexistir con la exploración de diseños de seguridad social innovadores y muy fascinantes.

Los planes de pensiones flexibles, a menudo organizados a través de microseguros, son omnipresentes en África. Por ejemplo, Kenia puso en marcha en 2011 el plan de pensiones Mbao, dirigido a los trabajadores informales con bajos ingresos. Se establecen cuentas individuales de ahorro para la jubilación para cada trabajador que se adhiere al plan, por lo que la participación es voluntaria. El plan Mbao se caracteriza por la facilidad de pago: los asegurados pueden abonar las cotizaciones en cualquier momento y lugar a través de sus teléfonos móviles. Se exige una cantidad mínima de cotizaciones por día bastante baja y -para flexibilizar el plan de pensiones- las retiradas pueden hacerse después de tres años de participación (Guyen, 2019).

Asimismo, en 2017, Ruanda introdujo el plan de ahorro y pensiones a largo plazo Ejo Heza. Al igual que el plan de pensiones Mbao, el plan de pensiones Ejo Heza es un plan privado y basado en contribuciones definidas: los participantes recibirán prestaciones por el importe que hayan aportado. Además, se pueden realizar pagos flexibles en cualquier momento y en cualquier lugar. Además, el Estado cofinancia una determinada cuantía a las cuentas individuales en función de los fondos ahorrados y de la categoría ubudehe (véase también la discusión en: Alexis, 2023)²⁴ en la que esté clasificado el beneficiario. El complemento se fija en el 100% para las dos primeras categorías, en el 50% para la tercera y los de la cuarta tienen derecho a seguros de vida y funerarios subvencionados; todo ello condicionado al ahorro de una determinada cantidad predefinida de pensiones en función de la categoría de que se trate. Independientemente de la categoría ubudehe de que se trate, todos los afiliados reciben cobertura sanitaria gratuita si han ahorrado la cantidad predefinida durante un año (PNUD, 2021).

1.2. La cuenta del empresario estonio

En 2019, Estonia introdujo la cuenta de emprendedor. Estas cuentas digitales de la Seguridad Social se centran principalmente en los trabajadores por cuenta propia y los pequeños empresarios. Como no se pueden deducir los gastos, el sistema está pensado para beneficiar a quienes no tienen gastos importantes. En primer lugar, el trabajador abre una cuenta bancaria normal. Se cubren las transacciones de personas físicas a otras personas físicas. El titular de la cuenta se comunica directamente con el banco. En segundo lugar, al abrir la cuenta de empresario, el trabajador autoriza inmediatamente al banco a deducir impuestos de todos los pagos transferidos a la cuenta. Además, como el registro se hace automáticamente al abrir la cuenta de empresario, no hay que declarar las actividades empresariales por separado. En tercer lugar, en cuanto se recibe el pago por los servicios prestados, los ingresos se gravan automáticamente. Este impuesto incluye tanto las cotizaciones sociales como el impuesto sobre la renta. El banco transfiere el dinero directamente a la Junta de Impuestos y Aduanas de Estonia. Aunque la cuenta de emprendedor tenía como objetivo incluir a todos los trabajadores por cuenta propia, ha demostrado su importancia sobre todo para los trabajadores de plataforma (Vallistu, 2023).

1.3. La asociación con los miembros de la comunidad en Indonesia

Para llegar a los grupos remotos, Indonesia creó el Programa Kader JKN con el fin de incentivar a los habitantes de difícil acceso a afiliarse al seguro de enfermedad mediante la asociación con miembros de la comunidad. Los miembros de estas comunidades remotas pueden actuar como agentes si, entre otras cosas, están registrados como punto de pago y tienen su domicilio cerca de los afiliados objetivo.

Sustituyen al gobierno en la recaudación de las cotizaciones, la afiliación de nuevos miembros y la tramitación de las reclamaciones relativas a los derechos y obligaciones sociales de los habitantes. La participación activa de la comunidad como medida de focalización para llegar a zonas remotas ha demostrado su eficacia, especialmente en el contexto de un gran Estado insular como Indonesia (Nguyen y Simoes da Cunha, 2019).

²⁴ Los ruandeses han sido clasificados en categorías según su nivel de pobreza; la primera categoría está destinada a los más pobres, mientras que los más ricos se incluyen en la última.

2. Interconexión de la coordinación de la seguridad social

Los instrumentos de coordinación son importantes para los trabajadores que se desplazan de un país a otro. La OISS ha realizado una importante labor en el desarrollo de un sistema de coordinación entre los países latinoamericanos. Desde 1958 existe un sistema de coordinación similar en lo que hoy es la Unión Europea. Pero hoy los instrumentos de coordinación a nivel de la UE y de la OISS no permiten la interconexión ni la interrelación (Zavando Cerda y Gómez Urquijo, 2023). Será interesante explorar en qué medida el instrumento de coordinación de la Unión Europea y el del Convenio Multilateral Iberoamericano de seguridad social pueden vincularse entre sí, para beneficiar también a los trabajadores que cruzaron el Océano Atlántico para trabajar legalmente en el otro continente. Además, de esta manera, se podría ampliar el ámbito de personas que disfrutan de una protección social adecuada.

3. Cotizaciones a la seguridad social sobre las remesas

En ocasiones, los familiares de los trabajadores que han abandonado su país disfrutan de un apoyo sustancial como consecuencia del envío de dinero a casa por parte de estos trabajadores. En otras palabras, las remesas pueden ser a veces un factor importante para proporcionar apoyo financiero, en lugar o junto al apoyo de la seguridad social. La práctica del envío de remesas ha aumentado mucho en los últimos veinte años (Chin et al., 2021). Mientras que la cantidad de remesas enviadas a América Latina y el Caribe ascendió a 22.000 millones de USD en 2001, la importación de remesas ascendió a 155.900 millones de USD en 2023; caracterizándose así por un aumento del 709% (Maldonado y Harris, 2023). Por lo tanto, es importante no subestimar la importancia de las remesas.

Las remesas desempeñan un papel especialmente importante durante los períodos de incertidumbre económica (Amuedo-Dorantes y Pozo, 2006). Los emigrantes transfieren ayuda financiera a través de las fronteras para el bienestar de sus familiares en caso de malas condiciones económicas en el Estado de origen (Chami et al., 2008).

Las remesas pueden transferirse a través de canales formales o informales. La selección de un canal de remesas se ve influida por diversos factores. En primer lugar, los flujos de remesas informales suelen estar determinados por la naturaleza informal del trabajo realizado (Tilbe, 2023). En segundo lugar, la altura de los costes de las transacciones a través de canales formales es uno de los elementos más importantes que se tienen en cuenta (Kosse y Vermeulen, 2014). Cuanto mayores sean los costes de transferir remesas a través de canales formales, mayores serán las posibilidades de que los emigrantes opten por utilizar pasarelas informales.

Observemos que durante el Covid-19 se demostró que la cantidad de remesas no disminuyó (Kpodar et al., 2021). Y lo que es más importante, al inicio de la pandemia se observó un amplio cambio hacia los canales formales de envío de remesas debido a la necesidad de recurrir a canales digitales, ya que las transferencias físicas se hicieron casi imposibles (Banco Mundial, 2021b).

Sin embargo, las remesas no benefician como tales a los propios trabajadores migrantes, ya que siguen residiendo en el Estado de acogida. Además, pueden tener dificultades para acceder a la protección social tanto en el país de acogida como en el de origen. Por ejemplo, las remesas suelen ser transferidas por emigrantes explotados, mal pagados y (socialmente) excluidos (Datta et al., 2007). Además, los trabajadores migrantes informales tienen en general menos acceso a la protección social que los trabajadores formales nacionales (Kolev et al., 2023). Dado que la mayoría de los trabajadores migrantes están empleados en el sector informal, a menudo no pueden acceder a los seguros sociales

o a las redes de seguridad (Thom et al., 2020). Además, muchos trabajadores migrantes están sujetos a las trampas de las remesas, es decir, a la obligación de transferir remesas continuamente. En primer lugar, los trabajadores migrantes pueden sentirse socialmente obligados a seguir enviando remesas a sus hogares. Los familiares pueden normalizar el flujo de transferencias financieras transfronterizas independientemente de los niveles de ingresos del remitente (Bilecen, 2020). En segundo lugar, la perseverancia en el envío de remesas puede deberse a la urgencia de proporcionar ayuda a los hogares más pobres, a las obligaciones actuales de parentesco o a la mayor facilidad de comunicación (Carling, 2020). La obligación percibida de proporcionar continuamente remesas podría suponer una carga financiera excesiva para los trabajadores migrantes, especialmente cuando trabajan en condiciones precarias (por ejemplo, trabajo informal).

En la conferencia celebrada en Alcalá de Henares el 6 de noviembre de 2023 nos planteamos la cuestión de cuál debe ser la responsabilidad, también financiera, de los países de emigración hacia los ciudadanos que tras años de emigración regresan, posiblemente con mala salud, sin trabajo o tras haber terminado su carrera activa. Presentamos la idea que la solución puede consistir parcialmente en destinar un determinado porcentaje del dinero enviado como remesas a la financiación de los derechos de seguridad social a su regreso al país. Esto implica posiblemente un mejor control de las remesas; esto podría promoverse estableciendo canales baratos o incluso gratuitos para transferir el dinero y liberando a las remesas de la comprobación de recursos, a condición de que transiten por la vía oficial... y por tanto estén sometidas a la cotización de la seguridad social. En este contexto, es importante que la tendencia desde la pandemia del COVID sea formalizar los canales de envío de remesas. Esto permite un mayor control de las transferencias privadas transfronterizas de efectivo, haciendo más factible la introducción de cotizaciones a la seguridad social.

Nuestra propuesta también reflejaría cierta lógica: la remesa es dinero que el trabajador emigrado no necesita en ese momento y no se ahorra, sino que se transfiere de vuelta a casa; allí beneficia a los miembros de la familia. Quizá estos últimos se hagan cargo del emigrante que regresa, pero quizá no. En caso de que el vínculo familiar sólo funcionara en una dirección, el Estado no debería cargar sobre sus hombros todo el impacto, pero es bueno que parte de la remesa se ponga a cuenta del emigrado para el caso de que regrese.

El destino de los fondos acumulados gracias a la tasa sobre las remesas es, por supuesto, algo que debe determinarse en función de la configuración global de la seguridad social en el país en cuestión: puede abrir derechos en los regímenes existentes o más bien dar lugar a la creación de nuevos regímenes.

Perspectiva

En este artículo hemos examinado la extensión de la protección de la seguridad social en los Estados iberoamericanos. Tras haber aclarado las nociones de seguridad social y de "extensión", hemos comenzado por examinar el fundamento de esta extensión: el derecho humano a la seguridad social de todos y la importancia de la constitucionalización de la seguridad social.

El papel crucial de la OISS en la extensión de la protección de la seguridad social en Iberoamérica se destacó en el capítulo siguiente.

En la parte principal de esta contribución, examinamos cómo se amplió la seguridad social a siempre más personas en los últimos decenios. En primer lugar, examinamos algunas medidas basadas en la inclusión, como la inclusión por ley de nuevas categorías de trabajadores, la formalización del trabajo y la introducción de regímenes universales. En segundo lugar, se destacaron algunas medidas basadas

en el cumplimiento, como la simplificación de los procedimientos administrativos y de registro, el suministro de más y mejor información, la mejora de la inspección social y las sanciones, y la mejora de la coordinación de la seguridad social para los trabajadores migrantes.

En el capítulo siguiente, nos preguntamos hasta qué punto COVID-19 supuso un cambio fundamental. Concluimos con un capítulo que mira hacia el futuro: ¿qué enfoques innovadores de otras partes del mundo o nuevas ideas merecerían un examen más detenido en un contexto iberoamericano?

Si hay algo que está fuera de toda duda es el hecho de que la extensión de la protección de la seguridad social es un tren que no puede detenerse. A veces la extensión puede ralentizarse, a veces acontecimientos como la pandemia de COVID pueden acelerarla. Pero la tendencia a ampliar la protección social está consolidada, ya que refleja la ambición de derechos humanos de la seguridad social. En el asiento del conductor del tren se encuentra la OISS, ayer, hoy y estamos seguros de que también mañana.

Bibliography

Abdoul-Azize Hamidou Taffa y El Gamil Rehab (2021) 'Social Protection as a Key Tool in Crisis Management: Learnt Lessons from the COVID-19 pandemic'. *Global Social Welfare*, 8, 107-116.

Abidi Nordine, Akhbari Mehdi, Hlayhel Bashar y Sakha Sahra (2023) Remittances and Social Safety Nets during COVID-19: Evidence from Georgia and the Kyrgyz Republic. FMI Working Paper N° 23/94.

Aguiar Sebastián, Coitiño Mauricio, Matonte Cecilia, Sanguinetti Martín y García Ana (2024) Monotax and Social Monotax in Uruguay. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.

AISS (2023) Social security developments and trends – Americas 2023) Ginebra: Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS (2021a) Addressing error, evasion and fraud in social security: Good practices from the Americas, <https://www.issa.int/analysis/Addressing-error-evasion-and-fraud-in-social-security-Good-practices-from-the-Americas>.

AISS (2021b) Extending and maintaining social security coverage – Americas, <https://www.issa.int/analysis/extending-and-maintaining-social-security-coverage-americas>.

AISS (2021c) Online one-stop shops: Good practices in Latin America, <https://www.issa.int/analysis/online-one-stop-shops-good-practices-latin-america>.

AISS (2021d) Social Security Responses to the COVID-19 Pandemic. Ginebra: Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS/OCDE/OIT (2023) Providing adequate and sustainable social protection for workers in the gig and platform economy. Technical paper prepared for the 1st meeting of the Employment Working Group under the Indian Presidency, https://www.issa.int/sites/default/files/documents/2023-10/wcms_867535.pdf.

Alexis Havugimana (2023) 'The Challenges and Examination of New Programme Ubudehe 2020 in Rwanda'. *American Journal of Industrial and Business Management*, 13, 287-311.

Alfers Laura (2019) 'Extending social security to workers in the informal sector: a view from the ground'. *Policy in Focus*, 16 (2), 30-33.

Amuedo-Dorantes Catalina y Pozo Susan (2006) 'Remittances as Insurance: Evidence from Mexican Immigrants'. *Journal of Population Economics*, 19, 227-254.

Apella Ignacio y Zunino Gonzalo (2018) Nonstandard Forms of Employment in Developing Countries: A Study for a Set of Selected Countries in Latin America and the Caribbean and Europe and Central Asia. Policy Research Working Paper N° 8581, Banco Mundial.

Aranguiz Ane (2023) 'The Demise of Standard Work and the Importance of Labour Neutrality'. En: Schoukens Paul, De Becker Eleni y Keersmaekers Thijs (eds.) *Living and Working Tomorrow (2035). Challenges for Social Security (Administrations)*. KU Leuven y European Institute of Social Security, 31-46.

Arellano Ortiz Pablo Andrés (2021) 'Chile and Industry 4.0'. En: Medizábal Bermúdez Gabriela, Sánchez-Castañeda Alfredo y Kurczyn Villalobos Patricia (eds.) *Industry 4.0: Labor and Social Security*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 115-138.

Arza Camila (2019) 'Basic Old-Age Protection in Latin America: Noncontributory Pensions, Coverage Expansion Strategies, and Aging Patterns across Countries'. *Population and Development Review*, 45, 23-45.

Ascher, W., *The Psychology of Poverty Alleviation: Challenges in Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, 255 p.

Atuesta Bernardo y Van Hemelryck Tamara (2024) 'Social protection, crisis, and the pandemic: lessons from a comparative perspective'. En: Robles Claudia y Holz Raúl (eds.) *The future of social protection in the midst of a protracted social crisis in Latin America: Advancing towards universal, comprehensive, sustainable and resilient systems*. Social Policy Series N° 246. Santiago: CEPAS, 77-100.

Avlijaš Sonja (2020) *Social Situation Monitor. Comparing Social Protection Schemes for the Self-employed across EU-27: Focus on sickness, accidents at work and occupational diseases, and unemployment benefits*. Bruselas: Comisión Europea.

Azuero Zúñiga Francisco (2020) *El sistema de pensiones en Colombia. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 206. Santiago: CEPAL.

Banco Mundial (2022) *The Role of Digital in the COVID-19 Social Assistance Response*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial (2021a) *Enrollment and eligibility process of Brazil's Auxílio Emergencial: Data processing and use of administrative registries*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial (2021b) *Resilience: COVID-19 Crisis Through a Migration Lens*. Migration and Development Brief N° 34. Banco Mundial y Knomad.

Barbosa Edvaldo Duarte (2011) 'The Rural Social Insurance Programme'. En: PNUD (ed.) *Sharing Innovative Experiences. XVIII. Successful Social Protection Floor Experiences*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Barrientos Armando (2023) 'Social Assistance Expansion and Political Inclusion in Latin America'. *Journal of Politics in Latin America*, 15 (1), 25-46.

Barrientos Armando (2004) 'Latin America: towards a liberal-informal welfare regime'. En: Gough Ian y Wood Geof (eds.) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press, 121-168.

Barrientos Armando y Santibáñez Claudio (2009) 'New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America'. *Journal of Latin American Studies*, 49 (1), 1-26.

Bastagli Francesca y Lowe Christina (2021) *Social protection response to Covid-19 and beyond: Emerging evidence and learning for future crises*. ODI Working Paper N° 614. Londres.

Batthyány Karina (2012) *Estudio sobre trabajo doméstico en Uruguay*. OIT Serie Condiciones de Trabajo y Empleo N° 34. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Behrendt Christina, Nguyen Quynh Anh y Rani Uma (2019) 'Social protection systems and the future of work: Ensuring social security for digital platform workers'. *International Social Security Review*, 72 (3), 17-41.

Betancor Andrea (2020) *El sistema de pensiones en Chile. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Macroeconomía del Desarrollo N° 205. Santiago: CEPAL.

Bilecen Başak (2020) 'Asymmetries in Transnational Social Protection: Perspectives of Migrants and Nonmigrants'. *The American Academy of Political & Social Science*, 689 (1), 168-191.

Bobic Vida, Delgado Lucía, De León Beato Bymayri, Gerardino María Paula, Hennessey Michael y Martínez-Carrasco José (2023) El impacto de la ventanilla única para el registro formal de empresas en República Dominicana. BID Working Paper Series N° IDB-WP-01415. BID.

Brearley Emily J. (2016) 'A History of Social Protection in Latin America: From Conquest to Conditional Cash Transfers'. *Revue Interventions économiques*, 56, <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.2926>, 1-27.

Canelas Carla y Niño-Zarazúa Miguel (2022) 'Informality and Pension Reforms in Bolivia: The Case of *Renta Dignidad*'. *The Journal of Development Studies*, 58 (7), 1436-1458.

Carling Jørgen (2020) 'Remittances: eight analytical perspectives'. En: Bastia Tanja y Skeldon Ronald (eds.) *Routledge Handbook of Migration and Development*. Abingdon-on-Thames: Routledge International, 114-124.

Carrera Leandro N. y Angelaki Marina (2021) 'Bringing Back the State: Understanding Varieties of Pension Re-reforms in Latin America'. *Latin American Politics and Society*, 63 (4), 22-44.

Cecchini Simone y Martínez Rodrigo (2012) *Inclusive Social Protection in Latin America: A Comprehensive Rights-based Approach*. Santiago: CEPAL.

Chami Ralph, Barajas Adolfo, Cosimano Thomas, Fullenkamp Connel, Gapen Michael y Montiel Peter (2008) *Macroeconomic Consequences of Remittances*. FMI Occasional Paper n° 259. Washington D.C.

Chin Lee, Saydaliev Hayot Berk y Sirag Abdalla (2021) 'Leveraging Remittances to Promote Inclusive Growth and Reduce Poverty: Evidence from Low- and Middle-Income Asian Economies'. En: Taghizadeh-Hesary Farhad, Panthamit Nisit y Yoshino Naoyuki (eds.) *Poverty Reduction for Inclusive Growth in Developing Asia*. Singapur: Springer.

Ciccía Rossella y Guzmán-Concha César (2023) 'Protest and Social Policies for Outsiders: The Expansion of Social Pensions in Latin America'. *Journal of Social Policy*, 52 (2), 294-315.

Cortiz Isabel (2018) 'The Case for Universal Social Protection. Everyone faces vulnerabilities during their lifetime'. *Finance & Development*, diciembre, 32-34.

Datta Kavita, McIlwaine Cathy, Wills Jane, Evans Yara, Herbert Joanna y May Jon (2007) 'The new development finance or exploiting migrant labour? Remittance sending among low-paid migrant workers in London'. *International Development Planning Review*, 29 (1), 43-67.

De la Torre Augusto y Rudolph Heinz P. (2018) *The Troubled State of Pension Systems in Latin America*. Global Economy & Development Working Paper N° 112. Washington D.C.

Deguilhem Thibaud, Vernot-López Michelle y Delmas Baptiste (2021) 'Pour une approche interdisciplinaire de la qualité de l'emploi en Amérique latine'. *Canadian Journal of Development Studies*, 42 (4), 478-498.

Deléchat Corinne y Medina Leandro (2020) 'What is the Informal Economy? Having fewer workers outside the formal economy can support sustainable development?' *Finance & Development*, diciembre, 54-55.

Dos Santos Martins Felipe, Sandoval Goés Geraldo, Teixeira Firmino Antony y Alves Rangel Leonardo (2023) 'An Overview of the Social Protection of Workers in the Gig Economy of the Transport Sector in Brazil'. *Revista do Serviço Público*, 74 (4), 802-823.

Doyle David (2015) 'Remittances and Social Spending'. *American Political Science Review*, 109 (4), 785-802.

Elgin Ceyhun, Kose Ayhan M., Ohnsorge Franziska y Yu Shu (2022) 'Understanding the Informal Economy: Concepts and Trends'. En: Ohnsorge Franziska y Yu Shu (eds.) *The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies*. Washington D.C.: Banco Mundial, 35-92.

Farné Stefano, Rios Paola y Sanin Cristian (2022) *Apuntes sobre Sistemas de Renta Básica en los Países Iberoamericanos*. Madrid: OISS.

Ferreira Francisco H.G. y Robalino David (2010) *Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations*. Policy Research Working Paper N° 5305, Banco Mundial.

FMI (2023) *Costa Rica: 2023 Article IV Consultation, Fifth Review under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, Second Review under the Resilience and Sustainability Facility and Request for Modification of Reform Measure*. IMF Country Report N° 23/442.

García Juan F., Moreno Karen, Agudelo María F. y Romero Nicolás (2022) *Estudio cualitativo sobre Ingreso Solidario: perspectivas de los usuarios frente a la implementación del programa y sus modalidades de pago*. Documento Para Discusión No. IDB-DP-00957. DIB.

Gentilini Ugo (2022) *Cash Transfers in Pandemic Times: Evidence, Practices, and Implications from the Largest Scale Up in History*. Banco Mundial, <https://doi.org/10.1596/37700>.

González Cárdenas Lilia Turquina, Cuesta Mejías Leonardo, Pérez Perea Lizette, Presno Labrador María Clarivel, Fernández Díaz Ivonne Elena, Pérez Díaz Teresa de la Caridad, Guerrero Chacón Sarah Elisa y Pérez Charbonier Caridad (2018) 'El Programa del médico y enfermera de la familia: desarrollo del modelo de atención médica en Cuba'. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 42, 1-7.

Gray Molina George y Ortiz-Juarez Eduardo (2020) *Temporary Basic Income: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries*. PNUD Transitions Series Working Papers. Nueva York.

Grosh Margaret, Leite Philippe, Wai-Poi Matthew, Tesliuc Emil, Pinxten Juul, Rosas Nina y Kanth Priyanka (2022) 'Choosing among Targeting Methods'. En: Grosh Margaret, Leite Philippe, Wai-Poi Matthew y Tesliuc Emil (eds.) *Revisiting Targeting in Social Assistance: A New Look at Old Dilemmas*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Guanais Frederico, Regalia Ferdinando, Pérez-Cuevas Ricardo, Pinto Diana y Marín Tania (2018) 'Contexto y desafíos de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe'. En: Guanais Frederico, Regalia Ferdinando, Pérez-Cuevas Ricardo y Anaya Milagros (eds.) *Desde el paciente: Experiencias de la atención primaria de salud en América Latina y el Caribe*. IDB-BK-184. BID, 1-12.

Guyen Melis (2019) *Extending Pension Coverage to the Informal Sector in Africa*. Social Protection & Jobs Discussion Paper N° 1933. Washington D.C.: Banco Mundial.

Harris Donna, Schantz Karolina, Marín Tania, Anaya Milagros y Guanais Frederico (2018) 'La experiencia con la atención primaria de salud en Jamaica'. En: Guanais Frederico, Regalia Ferdinando, Pérez-Cuevas Ricardo y Anaya Milagros (eds.) *Desde el paciente: Experiencias de la atención primaria de salud en América Latina y el Caribe*. IDB-BK-184. BID.

Huber Evelyne y Stephens John D. (2012) *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.

Kolev Alexandre, La Justina y Manfredi Thomas (2023) *Extending social protection to informal economy workers: Lessons from the Key Indicators of Informality based on Individuals and their Household (KIIBIH)*. OCDE Development Centre Working Paper N° 350. París: OCDE.

Kool Tamara A., Bordon Giulio y Gassmann Franziska (2021) *Access to social protection for platform and other non-standard workers: A literature review*. UNU-Merit Working Paper Series N° 2021-002. Maastricht.

Kosse Anneke y Vermeulen Robert (2014) *Migrants' Choice of Remittance Channel: Do General Payment Habits Play a Role?* BCE Working Paper Series N° 1683. Fráncfort del Meno: Banco Central Europeo.

Kpodar Kangni, Mlachila Montfort, Quayyum Saad y Ganmadigbe Vigninou (2021) *Defying the Odds: Remittances During the COVID-19 Pandemic*, FMI Working Paper WP/21/186.

La Hai Anh y Xu Ying (2017) 'Remittances, social security, and the crowding-out effect: Evidence from Vietnam'. *Journal of Asian Economics*, 49, 42-59.

Lamrani Salim (2021) 'El sistema de salud en Cuba: origen, doctrina y resultados'. *Études caribéennes*, 7, <https://doi.org/10.4000/etudescaribeennes.21413>, 1-37.

Lavigne Milena y Vargas Luis Hernán (2013) *Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Dominican Republic*. Santiago: CEPAS.

Lextartza Larraitz, Chaves María José y Carcedo Ana (2018) 'Equidad en la legislación para el trabajo doméstico'. En: Salazar-Xirinachs José Manuel y Chacaltana Juan (eds.) *Políticas de formalización en América Latina: Avances y Desafíos*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo, 243-268.

Londoño Juan-Luis y Frenk Julio (1997) 'Structured pluralism: towards an innovative model for health system reform in Latin America'. *Health Policy*, 41, 1-36.

Lopez de Leon Fernanda L., Malde Bansi y McQuillin Ben (2023) 'The effects of emergency government cash transfers on beliefs and behaviours during the COVID pandemic: Evidence from Brazil'. *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 208, 140-155.

Lowe Christina (2022) *The digitalisation of social protection before and since the onset of Covid-19: Opportunities, challenges and lessons*. ODI Working Paper. Londres.

Lowe Christina, Rigolini Jamele, Solbes Castro Lucia y Bastagli Francesca (2023) *Pathways toward digitalization in Social Protection and Labor (SPL) service delivery*. Social Protection & Jobs Discussion Paper N° 2307. Washington D.C.: Banco Mundial.

Maldonado René y Harris Jeremy (2023) *Remittances to Latin America and the Caribbean in 2023: Consolidating long-term trends*. Technical Note N° 2845, BID.

Maloney William F. (2004) 'Informality Revisited'. *World Development*, 32 (7), 1159-1178.

Maranhão Rebecca Lima Albuquerque y Vieira Filho José Eustáquio Ribeiro (2018) *Previdência rural no Brasil*. Texto para Discussão N° 2404. Rio de Janeiro: IPEA.

Marcuzzo do Canto Cavalheiro Gabriel y Holanda Mariano Sandra Regina (2023) 'Assessing the impacts of the individual micro-entrepreneur act in Brazil: 10 years later'. *Revista da Micro e Pequena Empresa*, 17 (3), 51-68.

Mesa-Lago Carmelo (2020) *Four Decades of Pension Privatization in Latin America, 1980-2020: Promises and reality*. Ciudad de México: Friedrich Ebert Stiftung.

Mesa-Lago Carmelo (1986) 'Social Security and development in Latin America'. *CEPAL Review*, 28, 135-150.

Mesa-Lago Carmelo y Valero Diego (2020) 'The New Wave of Pension Reforms in Latin America'. En: Peris-Ortiz Marta, Álvarez-García José, Domínguez-Fabián Inmaculada y Devolder Pierre (eds.) *Economic Challenges of Pension Systems: A Sustainability and International Management Perspective*. Cham: Springer, 255-274.

Motta Navas, Alvaro Andrés (2017a) *Líneas Jurisprudenciales de la Constitucionalización de la Seguridad Social en Iberoamérica, I*. Madrid: OISS y AECID.

Motta Navas, Alvaro Andrés (2017b) *Líneas Jurisprudenciales de la Constitucionalización de la Seguridad Social en Iberoamérica, II*. Madrid: OISS y AECID.

Naranjo Ponce María Gracia (2018) 'La exclusión de la mujer campesina de dos regímenes de seguridad social: el Seguro Social Campesino y la Ley de Justicia Laboral'. *Iuris Dictio*, 22, 139-153.

Navarro Flavia Marco, Giacometti Claudia y Huertas Tebelia (2022) *Acceso de las personas trabajadoras domésticas remuneradas a la seguridad social en Iberoamérica*. ONU Mujeres, OISS y OIT.

Nguyen Quynh Anh y Simoes da Cunha Nuno Meira (2019) *Extension of social security to workers in informal employment in the ASEAN region*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Ocampo José Antonio y Gómez-Arteaga Natalie (2017) 'Social protection systems, redistribution and growth in Latin America'. *CEPAL Review*, 122, 7-30.

OCDE (2018) *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard workers?* París: OECD Publishing.

OCDE/OIT (2020) *Ensuring better social protection for self-employed workers*. Paper prepared for the 2nd Meeting of the G20 Employment Working Group under Saudi Arabia's presidency, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---ddg_p/documents/publication/wcms_742290.pdf.

OCDE/OIT (2019) *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*. París: OECD Publishing.

OISS (2024) Estado de situación. <https://oiss.org/convenio-multilateral/estado-de-situacion/>.

OISS (2023a) Carta Iberoamericana de Derechos Sociales Fundamentales, <https://oiss.org/wp-content/uploads/2022/11/Documento-de-Carta-IDSF.pdf>.

OISS (2023b) *Informe Seguridad Social de las Personas Artistas en Iberoamérica*. Madrid: OISS.

OISS (2023c) *Memoria I Foro sobre retos de la formalización laboral en Iberoamérica 2022: "Medidas innovadoras para el fomento de la ampliación de cobertura de la seguridad social a trabajadores/as informales"*. Madrid: OISS.

OISS (2023d) *Segundo Foro sobre retos de la formalización laboral en Iberoamérica: "Experiencias de reformas previsionales y fortalecimiento de la seguridad social en Iberoamérica"*, <https://oiss.org/wp->

[content/uploads/2023/09/20230908_Declaracion-final-II-Foro-Informalidad.pdf](https://oiss.org/wp-content/uploads/2023/09/20230908_Declaracion-final-II-Foro-Informalidad.pdf).

OISS (2022) Declaración Final. Primer Foro sobre retos de la formalización laboral en Iberoamérica: “Medidas innovadoras para el fomento de la ampliación de cobertura de la seguridad social a trabajadores/as informales”, <https://oiss.org/wp-content/uploads/2022/10/Declaracio%CC%81n-final-v.2.pdf>

OISS (2021) Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Madrid: OISS, <https://oiss.org/convenio-multilateral/convenio-multilateral-iberoamericano-de-seguridad-social/>.

OISS (2008) Extensión de la protección social en salud a poblaciones en condiciones especiales de vulnerabilidad (adulto mayor y dependencia). Documento Técnico. Consorcio EUROsociAL Salud, https://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/Doc_Adultos_MAYores.pdf.

OIT (2024) Statistics on the informal economy, SDG Indicator 8.3.1 – Proportion of informal employment in total employment by sex and sector (%) | Annual, <https://ilostat.ilo.org/topics/informality/#>.

OIT (2023) Panorama Laboral 2023: Americana Latina y el Caribe. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2022) Making the right to social security a reality for domestic workers. A global review of policy trends, statistics and extension strategies. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2021a) Building the future of social protection for a human-centred world of work, OIT 109/Informe V, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2021b) Extending social security to the self-employed workers. Lessons from international experience. OIT brief marzo 2021. Ginebra.

OIT (2021c) World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2019) Extending social security to workers in the informal economy. Lessons from international experience, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2016a) Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2016b) Social protection for domestic workers: Key policy trends and statistics. Social Protection Policy Papers N° 16. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2013) The informal economy and decent work: a policy resource guide, supporting transitions to formality. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Pacheco José Francisco, Elizondo Hazel y Pacheco Juan Carlos (2020) El sistema de pensiones en Costa Rica. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 211. Santiago: CEPAL.

Palomo Nurth, Faulbaum Luis Vargas, Machado Anna Carolina, Rolon Camila, Soares Fábio Veras, Rubio Monica, Alejandre Florencia y Escaroz Gerardo (2022) Social protection and response to COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Innovations in registration and payment systems. IPC-IG Research Report N° 63. Brasília y Ciudad de Panamá: unicef.

Panizo Robles, José Antonio (2023) *La Seguridad Social en las Constituciones Iberoamericanas*. Madrid: OISS.

Pieters Danny (2019) *Navigating Social Security Options*. Cham: Springer.

Pieters Danny (2006) *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Pinilla-Roncancio, M., "Disability and social protection in Latin American countries", *Disability & Society* 2015, vol. 30(7), 1005-1020.

PNUD (2021) *Informality and Social Protection in African Countries: A Forward-looking Assessment of Contributory Schemes*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2018) *Promoting Inclusion through Social Protection: Report on the World Social Situation 2018*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Podestá Andrea, Zapata María Julia y Zapata María Patricia (2023) *El gasto público vinculado a la igualdad de género, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad*. Santiago: CEPAL.

Ramachandran Sujata y Crush Jonathan (2021) *Between Burden and benefit: Migrant Remittances, Social Protection and Sustainable Development*. SAMP Migration Policy Series N° 83. Waterloo: SAMP.

Razavi Shahra (2021) 'The COVID-19 crisis: A turning point or a tragic setback?' *Policy in Focus*, 18 (1), 14-16.

Razavi Shahra, Behrendt Christina, Bierbaum Mira, Orton Ian y Tessier Lou (2020) 'Reinvigorating the social contract and strengthening social cohesion: Social protection responses to COVID-19'. *International Social Security Review*, 73 (3), 55-80.

Reuben William y Carbonari Flávia (2017) *Identification as a National Priority: The Unique Case of Peru*. Working Paper N° 454. Washington D.C.: Center for Global Development.

Reuters (2024) *Brazil's Lula proposes law to regulate labor on ride-hailing apps*, <https://www.reuters.com/world/americas/brazils-lula-proposes-law-regulate-labor-ride-hailing-apps-2024-03-04/>.

Robles Claudia y Rossel Cecilia (2022) *Social protection tools for coping with the impacts of the COVID-19 pandemic: The Latin American Experience*. Project Documents. Santiago: CEPAL.

Rolon Camila (2022) *Social protection and the response to COVID-19 in LAC: innovation and registration and payment systems*. IPC-IG One Pager N° 496. Brasília.

Salazar-Xirinachs José Manuel, García-Buchaca Raúl, Cecchini Simone and Shaw Sally (2022) *Ageing in Latin America and the Caribbean: Inclusion and rights of older persons*. Report of Latin America and the Caribbean for the fourth review and appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing. Santiago: CEPAS.

Santiago Silas, Nogueira Mauro Oddo, Sacchet de Carvalho Sandro y Van Doorn Judith (2019) *Simples National: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Schoukens Paul y Barrio Alberto (2017) 'The changing concept of work: When does typical work become atypical?' *European Labour Law Journal*, 8 (4), 306-332.

Schoukens Paul y Bruynseraede Charlotte (2020) Access to social protection for self-employed and non-standard workers. An analysis based upon the EU Recommendation on access to social protection. Lovaina: Acco.

Secretaría General OISS (2023) La OISS desarrolla con éxito el “V ENCUENTRO IBEROAMERICANO SOBRE EQUIDAD DE GÉNERO Y SEGURIDAD SOCIAL: Impulsando la formalización laboral de las mujeres”, <https://oiss.org/la-oiss-desarrolla-con-exito-el-v-encuentro-iberoamericano-sobre-equidad-de-genero-y-seguridad-social-impulsando-la-formalizacion-laboral-de-las-mujeres/>.

Secretaría General OISS (2021) La OISS celebra la Conferencia: ‘Migraciones y Seguridad Social en Iberoamérica’ <https://oiss.org/la-oiss-celebra-la-conferencia-migraciones-y-seguridad-social-en-iberoamerica/>.

Sottoli Susana (1998) ‘La política de reformas de la seguridad social en América Latina en los años noventa: estilos de gestión, actores, conflictos’. Ibero-amerikanisches Archiv, 24 (1), 139-163.

Stampini Marco y Tornarolli Leopoldo (2012) The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far? IDB Policy Brief N° 185, DIB.

Stern Plaza Maya (2022) 94% of domestic workers worldwide lack comprehensive social protection, according to a new ILO report. socialprotection.org, <https://socialprotection.org/discover/blog/94-cent-domestic-workers-worldwide-lack-comprehensive-social-protection-according-ne-0>.

Thom Mia, Rinehart-Smit Kate, de Waal Jana, Scribante Karien y Hougaard Christine (2020) The potential of remittance-linked insurance products in sub-Saharan Africa. Belville: Cenfri.

Tilbe Fethiye Kaya (2023) ‘Labour market, social welfare, and migrant remittance: COVID-19 implications in the UK’. Humanities & Social Sciences Communications, 10 (514), 1-9.

Tirivayi Nyasha, Richardson Dominic, Gavrilovic Maja, Groppo Valeria, Kajula Lusajo, Valli Elsa y Viola Francesca (2020) A rapid review of economic policy and social protection responses to health and economic crises and their effects on children. Lessons for the COVID-19 pandemic response. Innocenti Working Paper N° 2020-02. Florencia: unicef.

Tuesta David (2011) A review of the pension systems in Latin America. BBVA Working Papers N° 11/15. Madrid.

Turrent Hegewisch Renata, Martínez Aviña Tonatiuh, Acedo Ung Leyla y Garciamarín Hernández Hugo A. (2022) Seguridad social para personas trabajadoras del hogar en México: una propuesta. Ciudad de México: CISS.

Vallistu Johanna (2023) ‘Digital social security accounts for platform workers: The case of Estonia’s entrepreneur account’. International Social Security Review, 76 (3), 3-24.

Van Panhuys Clara, Kazi-Aoul Samia y Binette Geneviève (2017) Migrant access to social protection under Bilateral Labour Agreements: A review of 120 countries and nine bilateral agreements. EES – Working Paper N° 57. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Vázquez María Luisa, Vargas Ingrid, Unger Jean-Pierre, Mogollón Amparo, Ferreira da Silva Maria Rejane y de Paepe Pierre (2009) ‘Integrated health care networks in Latin America: Toward a conceptual framework for analysis’. Revista Panamericana de Salud Pública, 26 (4), 360-367.

Velásquez Pinto Mario D. (2018) ‘Labour market regulation and social protection: institutional challenges’. En: Martínez Rodrigo (ed.) Institutional frameworks for social policy in Latin America and

the Caribbean. Santiago: CEPAS, 97-154.

Vera Espinoza Marcia, Prieto Rosas Victoria, Zapata Gisela P., Gandini Luciana, Fernández de la Reguera Alethia, Herrera Gioconda, López Villamil Stephanie, Zamora Gómez Cristina María, Blouin Cécile, Montiel Camila, Cabezas Gálvez Gabriela y Palla Irene (2021) 'Towards a typology of social protection for migrants and refugees in Latin America during the COVID-19 pandemic'. *Comparative Migration Studies*, 9 (52), 1-28.

WSM (2016) Amussol: ¡El acceso a la seguridad social para los trabajadores de la economía informal en la República Dominicana! Informe Temático América Latina N° 2. Schaerbeek: Solidaridad Mundial.

Yang Dean y Choi HwaJung (2007) 'Are Remittances Insurance? Evidence from Rainfall Shocks in the Philippines'. *The World Bank Economic Review*, 21 (2), 219-248.

Zavando Cerda Daniela y Gómez Urquijo Laura (2023) 'Improving the protection for migrant workers with work histories in the European Union and Ibero-America: Enhancing the coordination of international social security instruments'. *International Social Security Review*, 76 (3), 25-45.

Aniversario

1954-2024

70 ANIVERSARIO DE LA
ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL

Francisco Jacob Sánchez
Ex vicesecretario general de la OISS (1999-2019)

70 ANIVERSARIO DE LA ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

Francisco Jacob Sánchez

Palabras claves: seguridad social, protección social, permanencia, programas, cursos, estudios, convenios, estructura, organización.

¡70 años de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)!, casi tres cuartos de siglo desde que, en 1954, un grupo de responsables de las instituciones de seguridad social de los países iberoamericanos decidieron crear un órgano que fuera secretaría permanente del Congreso de Seguridad Social que, en esa ocasión, celebraba su segunda edición y que, posteriormente, se transformaría en la Organización Iberoamericana de Seguridad Social: la OISS.

Posiblemente, aquellos fundadores de lo que sería el germen de la OISS no pudieron prever que tuviera tan largo recorrido y que 70 años después y a largo de dos siglos, siguiera vigente y prestando sus servicios a las instituciones de seguridad social.

Una longevidad que, seguramente se debe en gran medida, y entre otras razones, a la manera en que la OISS se conformó ya desde sus inicios, como un organismo, no sólo gubernamental, sino abarcando en su ámbito de actuación también a las instituciones gestoras de la seguridad social en sus diferentes manifestaciones y, aún más allá, a aquéllas que actúan en otros ámbitos de la protección social que no corresponden, en sentido estricto, a lo que se entiende por Seguridad Social.

Así la OISS ha mantenido, a lo largo de sus 70 años de historia, una membresía estable, en torno a 150 instituciones y entidades miembros, de los 22 países que hoy conforman la Comunidad Iberoamericana, cuya característica común son los idiomas español y portugués y que se extiende, en el caso de la OISS, por tres Continentes: América (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela); Europa (España y Portugal) y África (Guinea Ecuatorial).

Sin duda este carácter mixto de la OISS, de organización a la vez gubernamental y no gubernamental, es uno de los factores fundamentales que explican su permanencia en el tiempo, porque le ha permitido actuar y ser útil durante décadas, con independencia de los vaivenes políticos, desde la más estricta neutralidad, adaptándose en cada momento histórico a las circunstancias sociales y económicas que determinan o influyen en la protección social y las que afectan a esas instituciones, desde la consideración fuertemente arraigada en la Organización de que la seguridad social es patrimonio de los pueblos y un derecho fundamental de todas las personas, como reza el artículo 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La Seguridad Social, en el ámbito iberoamericano era, en los años 50 del pasado siglo, una institución aún incipiente y, en algunos casos, prácticamente inexistente. Incluso en aquellos países iberoamericanos en los que había tenido un cierto desarrollo desde principios de siglo XX -como pueden ser Argentina, Chile o España- se puede decir que su estado era aún embrionario y que estaba lejos todavía su maduración como sistema protector. Mientras que en otros –como Guinea o República Dominicana- posiblemente ni siquiera cupiera hablar propiamente de Seguridad Social si no, en el mejor de los casos, de algunos programas protectores aislados, dirigidos generalmente a capas muy restringidas de la población.

No es hasta las décadas de los años 60 y 70, superado el enorme trauma que supuso la II Guerra Mundial, cuando se produce, a nivel mundial, el verdadero desarrollo de los sistemas de seguridad social. Movimiento al que el espacio iberoamericano no es ajeno y al que se incorpora también, con una fuerte expansión de sus sistemas protectores.

Pero es también a finales de los 70, cuando ese amplio desarrollo de la protección social lleva, esencialmente desde ámbitos económicos, al cuestionamiento de la seguridad social, tanto desde el punto de vista de su viabilidad económica como, incluso, desde el de su utilidad social. Este cuestionamiento hará que desde influyentes esferas económicas y políticas se promuevan, e incluso se impongan, restricciones y cambios estructurales en los sistemas protectores como, por

ejemplo, el paso de su financiación a través de sistemas de reparto a sistemas de capitalización individual o de su gestión pública a gestión privada.

El ámbito iberoamericano, en el que algunos países se encuentran sumidos en persistentes crisis económicas, es especialmente sensible a estos movimientos y sus sistemas de Seguridad Social y, más específicamente, sus sistemas de pensiones son en buena medida objeto de estos cambios estructurales durante las últimas décadas del siglo XX, a través de sucesivas reformas que, sin embargo, ya entrado el presente siglo XXI, serán de nuevo objeto de cuestionamiento, cuando no de revisión y reversión. Y todo ello a la vez que se produce una ampliación de la protección social a nuevos campos, como los servicios sociales o las prestaciones no contributivas, al tiempo que conviven sistemas universales o próximos a la universalidad, con escasos niveles de cobertura poblacional en otros países.

En definitiva, la evolución de la seguridad social a nivel mundial, pero especialmente a nivel iberoamericano ha sido, en estos 70 años de existencia de la OISS, variable, a veces caótica y, desde luego, muy dispar en los distintos países que forman parte de la Organización. Pero esto no ha sido obstáculo para que la OISS siga cumpliendo la misión que sus propios estatutos le encomiendan en artículo 1º: *“...promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos...”*

Una labor que, de nuevo tal como disponen sus estatutos, se ha llevado a cabo fundamentalmente, a mi juicio, a través de acciones dirigidas a: *“capacitar al personal que desempeña funciones en las instituciones de Seguridad Social”; “desarrollar y promover el estudio, investigación y perfeccionamiento de los sistemas de Seguridad Social”; y “promover la adopción de normas internacionales de Seguridad Social que faciliten la coordinación entre los sistemas y favorezcan la internacionalización del derecho de la Seguridad Social”.*

Es cierto que el artículo 2º de los estatutos de la OISS recoge hasta trece áreas de actividad de la Organización, muchas de las cuales sin duda han tenido y tienen también gran relevancia y peso en su actividad, como pueden ser: prestar *“...el asesoramiento y ayuda técnica necesaria a sus miembros”*, *“actuar como órgano*

permanente de información y coordinación de experiencias”, “intercambiar experiencias entre las instituciones miembros”...

¿Porque entonces elijo destacar singularmente las tres áreas de actividad señaladas antes?, la razón es que cuando se conmemora el 70 aniversario de la Organización he querido centrarme especialmente en aquellos ámbitos de acción que, por su propia naturaleza, tienen una mayor permanencia y trascendencia en el tiempo y que, por tanto, impregnan esas siete décadas de trabajo y dedicación de la OISS sin, por supuesto, restar importancia a otras acciones igualmente relevantes pero que, por su carácter más coyuntural y sujeto a las vicisitudes y los cambios en los sistemas protectores, pueden tener una menor permanencia temporal.

En efecto, la capacitación del personal que presta servicios en las instituciones de seguridad social es una labor que, por su propia naturaleza, tiene vocación de permanencia en el tiempo, ya que los conocimientos adquiridos contribuyen al enriquecimiento intelectual de las personas que participan en las acciones formativas y, sin duda, ello redundará en un mejor desarrollo de las instituciones en que prestan sus servicios.

Es, además, un área de actividad que extiende sus beneficios no sólo a los poderes públicos que en cada momento dictan las políticas de protección social, sino a las instituciones de seguridad social, también miembros de la OISS, que en último término deben ponerlas en marcha y llevarlas a la práctica. Así como a las personas que, en uno u otro puesto, en una u otra institución, desarrollan su labor para el buen funcionamiento de tales instituciones y, en definitiva, de la protección social.

Por ello la OISS, a lo largo de esos 70 años de tarea continuada en este campo ha procurado poner siempre una especial atención, no sólo a los fundamentos jurídicos y económicos en los que se basan los sistemas protectores, sino también, y muy especialmente, a su gestión que constituye un pilar fundamental, transversal y permanente para su buen funcionamiento.

Así ocurrió con él, durante muchos años vigente, “Curso de altos estudios de seguridad social” que se impartía en la sede de la Secretaría General de la OISS,

con la inestimable colaboración de las instituciones de seguridad social de España. Y así sigue ocurriendo en la actualidad con los cuatro masters universitarios que, desde hace ya más de 20 años, la OISS viene impartiendo conjuntamente con la Universidad de Alcalá de Henares.

Desde su inicio, estos cursos, ya en formato semipresencial con una fase a distancia a través de la plataforma e-learning de la OISS y otra presencial, han estado enfocados a distintos aspectos de la gestión de los sistemas de protección, como -no por casualidad- se refleja incluso en sus denominaciones: "Master en dirección y gestión de los sistemas de seguridad social"; "Master en dirección y gestión de los sistemas de salud"; "Master en prevención y protección de riesgos laborales"; y "Master en dirección y gestión de planes y fondos de pensiones".

Cerca de 3.000 personas han cursado estos estudios, desde ministros o exministros con competencias en la materia, hasta simples funcionarios que trabajan en ella, pasando por directores generales, responsables de área, o particulares con especial interés como abogados, médicos, economistas, sociólogos, ingenieros y muchas otras disciplinas que desde distintos campos confluyen en la seguridad social.

Pero desde luego esta labor formativa no se limita a estos cursos que, de alguna manera, son su "buque insignia" y que me permito destacar por esa permanencia en el tiempo a que antes me refería, sino que se extiende a otros muchos impartidos tanto desde la Secretaría General de la Organización como desde sus centros regionales y nacionales y que, me atrevo a decir, abarcan una amplísima gama de los diferentes aspectos de la protección social, como pueden ser, entre otros, los relacionados con las personas mayores, las personas con discapacidad, los servicios sociales, las políticas de género, los riesgos laborales, la formalización del trabajo, la judicialización de la protección social, y un largo etcétera.

En definitiva, varios miles de personas han recibido y siguen recibiendo una gran amplitud de conocimientos en diferentes ámbitos y disciplinas que contribuyen a fomentar y potenciar una cultura de la protección social, imprescindible para su desarrollo y el cumplimiento de sus fines. Una tarea en la que la OISS siempre ha contado con la colaboración de instituciones y personas expertas en cada una de

las áreas, ya sean universidades, autoridades, instituciones gestoras, organismos de cooperación, asociaciones, ONGs, o responsables actuales o anteriores de tales instituciones.

El segundo aspecto de la labor de la OISS que destacaba es el estudio e investigación en el campo de la seguridad social y la protección social, un campo en el que también la OISS ha venido actuando de forma permanente desde el inicio de su andadura, a través de muy diversos medios como publicaciones, revistas, boletines periódicos, seminarios, congresos u otros formatos que, en los últimos tiempos se recogen en su página web o en su presencia en las redes sociales y que sin duda, en su conjunto, constituyen un importante acervo doctrinal, teórico y en muchas ocasiones práctico sobre distintos y múltiples aspectos de la protección social.

No es este un espacio en el que sea posible recoger mínimamente el prolijo contenido de las acciones desarrolladas por la OISS en este campo a lo largo de 70 años. Por eso me limitaré a destacar entre ellas el Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI), surgido a raíz del “Acuerdo sobre Seguridad Social en Iberoamérica” alcanzado en la I Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social (Madrid, 1992) y elevado a la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Madrid, 1992).

Este estudio, cuya primera edición data de 1996, recoge desde entonces, a través de sus sucesivas actualizaciones, los rasgos principales de los sistemas de seguridad social de 21 países iberoamericanos, plasmados en una descripción general de cada uno de tales sistemas y 11 apartados, estructurados de forma comparativa y dedicados a su “organización”, “financiación” y las nueve ramas de protección contempladas en el Convenio 102 “Norma mínima de Seguridad Social” (1952) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Permite, por tanto, el estudio comparado de los diferentes sistemas vigentes en cada momento en los citados 21 países, para así poder apreciar la estructura de sus prestaciones, de su organización o de su modelo de financiación y, desde tal perspectiva, analizar sus semejanzas o diferencias y, en su caso, evaluar los

resultados de las decisiones adoptadas por otros Estados y, consecuentemente, adoptar las propias.

El tercer aspecto de la labor de la OISS en sus 70 años de existencia que destacaba por su trascendencia y permanencia es el de facilitar la coordinación de los sistemas nacionales y fomentar la internacionalización de la seguridad social. Una tarea que, como organismo internacional iberoamericano, forma parte esencial de sus funciones y a la que ha dedicado también buena parte de sus esfuerzos, plasmados en iniciativas normativas como el “Código Iberoamericano de Seguridad Social” y, esencialmente, en las relativas a la coordinación de los sistemas, a través de instrumentos que tienen por objetivo evitar la pérdida de derechos de los ciudadanos que a lo largo de su vida activa prestan sus servicios en varios países.

Múltiples son también las acciones realizadas en este campo, desde la intervención de la OISS en convenios bilaterales de seguridad suscritos entre países miembros de la Organización, hasta su participación en convenios regionales como el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur o las Decisiones 583 y 584, Instrumento Andino de Seguridad Social e Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, respectivamente. Una intervención que, siempre y en todos los casos, desde la ya citada posición de neutralidad de la OISS, ha ido dirigida a asesorar y prestar apoyo técnico a esos procesos bilaterales o de integración regional, cuando así lo han solicitado sus responsables

Pero de nuevo me centraré sólo en aquéllas cuya iniciativa y desarrollo se produjo de forma más directa en el seno de la propia Organización: el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social; y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

El Convenio Iberoamericano de Seguridad Social fue aprobado en el seno del Comité Permanente de la OISS celebrado en Quito (Ecuador) en enero de 1978 y ha sido ratificado por 17 Estados. Su principal característica es que se trata de un “convenio marco” que realmente no tiene aplicación efectiva hasta que dos de esos Estados que lo han ratificado suscriben entre sí el correspondiente Acuerdo de Aplicación, en el que se establece, entre otras cuestiones, la fecha de su entrada en vigor entre ellos.

Este convenio recoge ya los principios fundamentales de las normas de coordinación en seguridad social, como el de igualdad de trato, el de conservación de los derechos adquiridos o de los derechos en curso de adquisición. Pero, no obstante, su carácter de convenio marco hizo que, en la práctica, haya sido poco utilizado por los países, con la significativa excepción de Uruguay que sí lo ha utilizado en distintas ocasiones en sus convenios bilaterales con otros países y, más recientemente, por algún otro Estado.

Precisamente esta falta de aplicabilidad directa del Convenio de Quito, así como que, en último término, las modalidades de su aplicación dependieran del contenido de los acuerdos bilaterales suscritos, es decir quedaran sujetas a una gran variabilidad y a la dificultad de su aplicación cuando debiera hacerse no sólo entre dos países sino entre tres o más, están en la necesidad de un convenio más amplio que se plasma en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social de 2007.

La idea de este nuevo Convenio, más ambicioso, quedó ya apuntada en la declaración del XIII Congreso de la OISS, celebrado en 2004 en Salvador de Bahía (Brasil). En ella se destacaba la conveniencia de avanzar hacia un único convenio iberoamericano de seguridad social que, de algún modo, permitiera superar obstáculos como la carencia de convenios entre muchos países iberoamericanos -ya que sólo existían en torno a un tercio de los posibles entre los 21 países-, la variedad de las soluciones adoptadas en los existentes o su inaplicabilidad cuando en un mismo supuesto concurrían más de dos países.

Esta idea, aún embrionaria, fue acogida por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social, celebrada en Segovia (España) en 2005 y, posteriormente, por la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar ese mismo año en Salamanca (España) y que encomendó a la OISS, conjuntamente con la recién creada Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) el desarrollo de este proyecto.

A partir de ahí, en un proceso altamente participativo en el que la gran mayoría de los Estados iberoamericanos pusieron todo su empeño, se logró aprobar, en un plazo mínimo para este tipo de instrumentos, en la XVII Cumbre Iberoamericana, en 2007, en Santiago de Chile, el texto consensuado del Convenio Multilateral

Iberoamericano de Seguridad Social, cuyo Acuerdo de Aplicación fue, a su vez, aprobado por la IX Conferencia de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social, en 2009, en Lisboa (Portugal). Quedó entonces abierto el proceso de firma y ratificación del Convenio por los Estados que culminó con su entrada en vigor el 1º de mayo de 2011, una vez fueron ya siete los Estados Parte que habían culminado su tramitación, como su propio texto requiere.

Actualmente son ya 16 los países iberoamericanos firmantes del Convenio y en 13 de ellos está plenamente en vigor, lo que le convierte en el segundo instrumento a nivel mundial en aplicación en un mayor número de países, sólo superado por los Reglamentos de la Unión Europea, así como en el único vigente entre Estados de dos continentes (América y Europa).

En todo este proceso la labor de impulso y apoyo técnico de la OISS ha sido fundamental. La Organización elaboró los textos de los sucesivos borradores del Convenio y de su Acuerdo de Aplicación, los sometió a la consideración de los Estados, recogió e incorporó sus observaciones y sugerencias, convocó y condujo, juntamente con la presidencia de turno, las sucesivas reuniones técnicas y, finalmente propuso los textos definitivos a las Conferencias Ministeriales y las Cumbres Iberoamericanas.

Actualmente, cuando ya han sido tramitados al amparo de este convenio más de ciento cincuenta mil expedientes -que han beneficiado a otras tantas personas-, la OISS sigue apoyando activamente este instrumento: ejerce la secretaría permanente de su Comité Técnico Administrativo, promueve su difusión y la adhesión de nuevos países, asesora a éstos en su tramitación o imparte cursos monográficos dirigidos a sus gestores o a las personas interesadas.

En definitiva, creo que todos estos programas y otros muchos justifican, por tanto, la permanencia de la OISS a lo largo de esos 70 años y su proyección de futuro, porque ha sido útil para el cumplimiento de sus fines y porque ha sabido ir adaptándose a las circunstancias históricas y sociales de cada momento de esas siete décadas, incluso ampliando su campo de actividad a nuevas áreas de la protección social que han ido ganando protagonismo en ese tiempo.

Una adaptabilidad que también ha tenido lugar desde un punto de vista técnico a medida que las nuevas tecnologías iban avanzando. Así, lo que antes eran siempre actividades presenciales, ya fueran docentes, reuniones de todo tipo o publicaciones, hoy son en su mayoría virtuales, lo que permite un mayor y más fluido contacto entre sus instituciones miembros y entre las personas que las conforman, al tiempo que suponen también una mayor presencia de la Organización en esas instituciones.

Pero no sólo la labor de la Organización está detrás de su permanencia en el tiempo. Desde luego sin ella no hubiera sido posible, pero a mi juicio, también ha sido esencial su estructura organizativa y la estabilidad de ésta. Empezando por su membresía, ya comentada, de la que forman parte organismos e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, lo que supone un elevado número de miembros y gran variedad entre ellos, lo que sin duda amplía las áreas de acción y permite esa adaptación a cada momento.

Siguiendo por la distinción entre órganos de representación y órganos ejecutivos. Los órganos de representación permiten un contacto permanente con los miembros de la Organización: a través de su Presidencia y cuatro Vicepresidencias que son designadas por cuatro años; del Comité Permanente que se reúne anualmente; de la Comisión Directiva que lo hace cada dos años; y del Congreso, máximo órgano de representación, que se celebra cada cuatro años.

Todas estas instancias aseguran un alto nivel de participación de las instituciones miembros y garantizan que son éstas, a través de los Planes Estratégicos y de Acción las que establecen las prioridades y las acciones a desarrollar en cada momento, de acuerdo con sus necesidades e inquietudes.

Por último, los órganos ejecutivos, son los encargados de llevar a término los mandatos de los órganos de representación siguiendo sus directrices y se estructuran en la Secretaría General, en Madrid, los Centros Regionales – Como Sur, en Buenos Aires; Zona Andina, en Bogotá; y Centroamérica y Caribe, en San José - y delegaciones y corresponsalías nacionales - Brasil, Bolivia, Chile y República Dominicana –, que aseguran una presencia sobre el terreno en las diferentes zonas geográficas.

Una estructura ejecutiva que igualmente se ha caracterizado por su estabilidad a lo largo del tiempo, puesto que en estos 70 años la OISS sólo ha tenido tres Secretarios/as Generales y tres Vicesecretarios/as Generales –son designados por los órganos de representación cada cuatro años- y, posiblemente, no más de diez Directores Regionales.

Sin duda, esta estabilidad organizativa ha contribuido también a la estabilidad y permanencia de la OISS. Como lo ha hecho el principio de austeridad que siempre ha regido la actuación de los órganos ejecutivos. No más de 30 o 40 personas, en el conjunto de los órganos citados, realizan las labores de administración, planificación y ejecución de las múltiples actividades a desarrollar en cada período. Lo que desde luego no sería posible sin la participación de un amplio plantel de colaboradores, expertos en cada una de las áreas a abordar en cada caso y procedentes de ámbitos como la universidad, la gestión de las propias instituciones o los propios egresados de la OISS, así como de las instituciones miembros y los gobiernos y organismos de cooperación de la región.

Por último, y tras exponer a lo largo de estas líneas, desde mi experiencia y mi punto de vista, algunos de los que considero fundamentos de la longevidad de la OISS, no quisiera dejar de citar entre ellos la labor de las personas que prestan sus servicios en la Organización o colaboran con ella y de quienes lo hicieron en el pasado, algunos de los cuales no están ya hoy con nosotros, aunque sí en nuestro recuerdo.

Sólo me resta, por tanto, felicitar de nuevo a la Organización por este 70 aniversario y agradecer la oportunidad que se me brinda de ser partícipe de esa celebración, como lo fui de su actividad durante 23 años, 20 de ellos como Vicesecretario General.

¡Gracias y felicitaciones!

Francisco Jacob Sánchez

Vicesecretario general de la OISS 1999-2019

Aniversario



1954-2024

LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES: UN LARGO CAMINO Y NUNCA CONCLUIDO

Heraclio Corrales Romeo

Ex vicesecretario general de la Organización Iberoamérica de Seguridad Social

LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES: UN LARGO CAMINO Y NUNCA CONCLUIDO

Heraclio Corrales Romeo

Como en tantas manifestaciones sustanciales de nuestras sociedades, el desarrollo económico y la incorporación de la dimensión social al mismo, como requerimiento para su conversión en progreso; la evolución del concepto de Seguridad Social como exposición genuina de la protección social de la población, a partir de su concreción inicial en el mundo laboral; conforman una evolución social, en la que, si resulta difícil precisar su origen histórico, se revela necesario aceptar su evolución y permanente desarrollo.

Desde los inicios de la Seguridad Social y su evolución hasta las formas que hoy conocemos, la historia nos muestra, en cualquier cultura y sociedad, manifestaciones de aseguramiento y protección basadas en la solidaridad social, especialmente gremial ⁽¹⁾.

Si nos ceñimos al concepto de Seguridad Social evolucionado, deberemos acotarlo a los siglos XIX y XX junto al actual. Y observaremos que, refiriéndonos ya al ámbito de América Latina, junto a la evolución de diversas formas de protección social se fue abriendo paso la configuración de sistemas de Seguridad Social, en continua evolución y, aún insuficientes en su desarrollo. Y en ellos se situaron demandas sociales de protección, que acompañaban a un fenómeno, presente de modo permanente en este espacio, como han sido las corrientes migratorias. De modo que se abría paso a una demanda de protección de la población migrante que acudía a países de recepción, así como de conservación de los derechos de origen generados en sus propios países.

(1) El origen de los sistemas actuales de Seguridad Social los situaríamos en la Alemania de Bismarck, con la Ley del Seguro de Enfermedad del año 1933.

La expresión "Seguridad Social" toma fortuna desde que fue utilizada como tal en USA en el "Social Security ACT" de 1935. Y sin que podamos olvidar, aun cuando su acepción fuera diferente, la cita en el discurso del General Simón Bolívar al Congreso General de Venezuela, pronunciado en Angostura el 15 de febrero de 1819 (hace ya más de 200 años):

"...

*El Sistema de Gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de **seguridad social** y mayor suma de estabilidad política...* "

LA EXPERIENCIA EN LATINOAMERICA Y EL APOYO DE LA OISS.

Diversos acuerdos adoptados históricamente, a partir de la segunda mitad del pasado siglo, en el impulso de diferentes procesos de integración regional favorecieron las migraciones y las demandas de protección social. América Latina fue configurándose como una de las zonas con mayor tasa de migración neta, en la que, a su vez, las migraciones interregionales representan más del 50% del total de la migración, conformando pasillos migratorios interregionales, en los que la propia evolución seguida, ha hecho modificar en ocasiones a diferentes países el papel de receptor /emisor de poblaciones migrantes.

1. Desde su fundación en 1954, con ocasión del “II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social”, Lima (Perú 1954), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (en lo sucesivo OISS), cuya misión principal era “Fomentar el Bienestar Social en los países Iberoamericanos... compartiendo y aprovechando sus experiencias de Seguridad Social...”, incluyó, expresamente, entre sus funciones, la de “facilitar la elaboración y aprobación de Acuerdos Sociales Multilaterales...”

Asimismo, incorporó la de colaborar con otras Organizaciones y Entidades, como la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), organismo impulsor a escala mundial de la protección laboral, tanto de los trabajadores en general, como, en particular, de los trabajadores migrantes; la Asociación Internacional de Seguridad Social, que, posteriormente, se ampliaría a otras Entidades regionales competentes en materia de protección social...

2. En el siguiente Congreso, Quito 1958, se recomendó a la OISS pronunciarse sobre la conservación de los derechos de los trabajadores migrantes, al ser la migración un fenómeno social, que constituye un derecho natural. De ahí que, en este Congreso, se acordara establecer las “Bases Generales de un Convenio Multilateral” para otorgar beneficios concretos y conservar derechos a los trabajadores migrantes.
3. Los sucesivos Congresos celebrados en Bogotá 1964, Buenos Aires 1972, Panamá 1976, ... insistieron en la preocupación por la consideración del hecho

migratorio y en la misma línea señalada de “reconocer beneficios sociales y atender a la conservación de derechos” ...

Este objetivo de impulsar la protección de la población migrante motivó que, conforme a las directrices emanadas del VI Congreso Iberoamericano celebrado en Panamá en 1976, el Comité Permanente de la OISS en su reunión celebrada en Quito en enero de 1978 promoviese, el “Convenio Iberoamericano de Seguridad Social”, que permitía, una vez ratificado, reconocer mediante acuerdos administrativos los derechos adquiridos o en fase de adquisición a los trabajadores migrantes. Asimismo, promovió el “Convenio Iberoamericano de Cooperación en Seguridad Social” con el objetivo de respaldar las acciones de cooperación mutua entre las Instituciones miembros de la OISS.

Quince Estados suscribieron ambos Convenios.

Todo ello, sin duda, contribuyó, igualmente, a la suscripción de convenios bilaterales entre Estados, que impulsaron la protección de la población trabajadora migrante.

Más tarde, en el Congreso celebrado en Punta del Este (Uruguay, 1995) se formularon como “Conclusiones Técnicas” las que tienen que ver con “Los procesos de integración regional”, señalándose entre otras consideraciones que, los procesos de integración no pueden centrarse, únicamente, en los cambios económicos, sino que también y de forma necesaria tienen que contemplar los aspectos sociales... “Los procesos de integración conllevan movimientos de capitales, de servicios y de bienes, y, en este ámbito, la formación de los costes de producción resulta decisiva a la hora de establecer reglas razonables para una competencia leal, teniendo en cuenta que la Seguridad Social constituye uno de los factores de dichos costes.”

4. En paralelo y, como antes se indicó, se iba gestionando el impulso y avance, durante este tiempo, de movimientos de integración regional que solicitaron el concurso y apoyo de la OISS, para permitir dotar a los mismos de la necesaria dimensión social.

En este sentido, la Comunidad Andina de Naciones, solicitó el asesoramiento técnico de la OISS con esta finalidad. Fruto de este Asesoramiento se preparó el “Instrumento Andino de Seguridad Social” aprobado en Quirama, Antioquia

(Colombia) en junio de 2003. (Decisiones 546 y 583 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores).

Por su parte, MERCOSUR en mayo de 1994 solicitó, con una similar finalidad, la cooperación técnica de la OISS, respecto a la posible elaboración de un Convenio Multilateral de Seguridad Social. Como resultado de esta cooperación y en base a los proyectos elaborados por la OISS, tuvo lugar en diciembre de 1997, en Montevideo, la aprobación, en la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de MERCOSUR, tanto del “Acuerdo Multilateral de Seguridad Social” como del “Convenio Administrativo de Aplicación”, en efecto desde 2008.

5. Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno y la OISS.

A partir de iniciar su andadura en 1991, estas Cumbres, normalmente precedidas por las Conferencias Sectoriales de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social, fueron configurando y abriendo un espacio técnico de colaboración a la OISS, quién daría una amplia respuesta a estas formulaciones.

En este contexto, destacar, inicialmente, que en la II Cumbre (Madrid 1992), se incluyó la siguiente referencia: “Acogemos con satisfacción el Acuerdo Iberoamericano de Seguridad Social, firmado con motivo de la reciente reunión de Ministros, celebrada en Madrid. Destacamos la importancia del mandato recibido para proceder a la elaboración de un Código Iberoamericano de Seguridad Social”.

Por su parte el referido Acuerdo contenía:

- “LA DECLARACIÓN SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL EN IBEROAMÉRICA” que, por lo que se refiere a la temática que comentamos incluye un Punto 4º con la siguiente declaración: “Que la Seguridad Social contribuye a la Articulación efectiva de procesos de vertebración e integración social, constituyendo un factor de estabilidad...”
- El “ACUERDO SOBRE EL CÓDIGO IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL” en el que se contienen como “consideraciones”:

“En el ámbito iberoamericano estos procesos de internacionalización de los Sistemas de Seguridad Social a nivel regional, han tenido también su reflejo

a través, esencialmente, de la “Declaración de Buenos Aires”, del “Convenio Multilateral de Quito”, del “Convenio Iberoamericano de Seguridad Social” y del “Convenio Iberoamericano de Cooperación en Seguridad Social”. Sin embargo, la limitación de estos Acuerdos y su propia configuración, hacen que aun pueda afirmarse la carencia en Iberoamérica de una norma de Seguridad Social de carácter específico...”

De ahí que se adopte el siguiente “ACUERDO”:

- Como punto Primero: “Apreciamos la necesidad y comprometemos nuestros esfuerzos para que se aborde la elaboración de un “Código Iberoamericano de Seguridad Social” ...
- Segundo: Entre sus Objetivos se incluye el de: “Servir de instrumento de coordinación de las legislaciones nacionales de Seguridad Social...”

Finalmente, y como punto Tercero se incluye un “Acuerdo sobre Cooperación de Seguridad Social en Iberoamérica” que comprendería:

- “La constitución de un Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica, que permita el conocimiento mutuo imprescindible de los Sistemas de Seguridad Social...”

Respecto del Banco de Información, destacar que la OISS, con el apoyo de la “Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)”, elaboró un proyecto de trabajo que, con la participación de las Instituciones y Gobiernos miembros de la Organización, fue elevado a la “V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Carlos de Bariloche (Argentina 1995)” que incluyó entre sus “Conclusiones” la siguiente:

“valoramos los esfuerzos encaminados a la constitución y puesta en funcionamiento del banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos, para el que se dispone del proyecto de trabajo presentado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y alentamos a dicha Organización a proseguir con estos trabajos”.

El proyecto (BISSI) desarrollado, posteriormente, por la OISS y que ha dado lugar a sucesivas actualizaciones supuso constituir dos instrumentos coordinados entre sí. Por una parte, conformar la “Información comparativa de los Sistemas de

Seguridad Social Iberoamericanos”, y, por otra, abordar el “Plan Estadístico Iberoamericano de Seguridad Social”. Con el primero, se dispone de una información integrada, exhaustiva y completa, sobre la configuración de los sistemas de Seguridad Social de los diferentes países en sus aspectos básicos de legislación, personas protegidas, requisitos de acceso a las prestaciones, forma de determinación y niveles de las mismas, etc. El segundo, permite contar con datos estadísticos fiables y objetivos de la evolución de las distintas magnitudes que caracterizan o influyen en los sistemas de Seguridad Social, (ingresos, gastos, datos demográficos, población protegida, etc.).

De este modo, la implantación del BISSI, se dirigió a la consecución de las siguientes finalidades:

- Contar con una información de los sistemas de Seguridad Social de todos los Estados iberoamericanos, que posibilite conocer su evolución y cómo se van dando respuestas a las demandas y a las necesidades de protección de cada uno de ellos.
- Dar cumplimiento al contenido del “Acuerdo sobre Cooperación de Seguridad Social en Iberoamérica”, de 1992.
- Facilitar los procesos de integración y colaboración en el ámbito iberoamericano, en las facetas de los derechos sociales.
- Coadyuvar a la coordinación de los sistemas de Seguridad Social iberoamericanos.
- Servir de estímulo para que puedan adoptarse políticas de convergencia de esos propios sistemas de Seguridad Social.

Finalmente, y respecto del “Código Iberoamericano de Seguridad Social”, referir el “Acuerdo de la III Cumbre, (Salvador de Bahía, 1993):

“En cumplimiento del mandato recogido en el Documento de Conclusiones de Madrid, se han iniciado los trabajos para la elaboración de un Código Iberoamericano de Seguridad Social. Este proyecto, que cuenta con el apoyo técnico de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), será presentado a la consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno en la IV Cumbre Iberoamericana”.

Por su parte, la “IV Cumbre, (Cartagena de Indias, 1994)”, acordó:

“Alentamos a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) a continuar con los trabajos tendentes a elaborar un Código Iberoamericano de Seguridad Social enmarcado en el Acuerdo suscrito en Madrid en junio de 1992”.

Por último, y por lo que se refiere al periodo temporal que se está comentando, la “V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, (San Carlos de Bariloche, 1995)”, adoptó el siguiente acuerdo:

“Destacamos la importancia del Proyecto del Código Iberoamericano de Seguridad Social, elevado a esta Cumbre por los Ministros responsables de Seguridad Social de nuestros países, y de sus trascendentes propósitos y objetivos”.

6. Esta trayectoria seguida por la OISS, que he tratado de sintetizar, pretende poner de manifiesto la atención y el esfuerzo desplegado por la Organización desde su fundación, por prestar una atención prioritaria a la problemática singular del trabajador migrante en el acceso y conservación de sus derechos sociales, particularmente los de Seguridad Social. Y he detenido la descripción en los umbrales que dieron paso al abordaje del instrumento capital que ha sido en el terreno práctico, el “CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL y el ACUERDO DE APLICACIÓN” de dicho Convenio. En suma, he buscado poner de manifiesto que todo el esfuerzo previo desplegado por la Organización en la temática que nos ocupa, contribuyó, decisivamente, a fomentar un clima de comprensión, diálogo y convergencia, imprescindibles para su posterior formulación y desarrollo exitoso.
7. Volviendo al presente, destacar un excelente y muy reciente trabajo sobre “SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN IBEROAMÉRICA”, coordinado conjuntamente por la “Organización Internacional para las Migraciones” (OIM-ONU MIGRACIÓN) y la “Organización Iberoamericana de Seguridad Social” (OISS), con el apoyo de la “Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo” (AECI), que ofrece una visión analítica y actualizada de sumo interés de la

relación tan estrecha entre Migración y Seguridad Social, como forma eficaz de protección de los fenómenos migratorios y sus efectos. Y en este punto, resulta esencial constatar la diversidad de las dinámicas laborales existentes en el ámbito analizado, desde la consideración de su impacto para la población migrante. Y como desde esta perspectiva es preciso reconocer que, aún con una extraordinaria diversidad, la "informalidad" no sólo persiste, sino que, en determinadas y numerosas zonas y países, se ha incrementado, con el efecto adverso que conlleva, no sólo en el ámbito laboral estricto, sino también para su incorporación al Sistema de Seguridad Social, tanto contributivo como no contributivo.

Desde la perspectiva de la emigración, América Latina y El Caribe representan una de las Regiones del mundo con mayor afectación. Y, en concreto, en algunos países se registran tasas muy elevadas. Así México suma más de once millones de personas que viven en otro país, un 8,8% de su población, lo que le sitúa como el segundo país del mundo, tras la India, con mayor incidencia. Por su parte, la República Bolivariana de Venezuela, en un lapso migratorio corto y rápido, ha situado al 21,9% de su población, 7,7 millones, en condición de emigrantes. Y desde hace ya tiempo, Centroamérica se ve afectada de modo constante por un flujo intenso migratorio. En 2020, más de 44 millones de personas, eran emigrantes de países Latinoamericanos.

Y en el contexto Latinoamericano, España se posiciona como el país con mayor impacto migratorio. De ahí que, seguidamente, se efectúe un análisis específico de su afectación, con una perspectiva evolutiva.

El trabajo que se viene comentando, refiere como "PRINCIPALES HALLAZGOS", entre otros:

- Dificultades para la información y el acceso a la documentación migratoria.
- Barreras para el ingreso al mercado formal de trabajo. Y ello origina la constatación de "altas tasas de informalidad y desempleo".
- Desafíos en la coordinación institucional.
- Restricciones al acceso a los sistemas de seguridad social y de salud, en particular.

De ahí que formule diferentes Recomendaciones, entre las que figura: "Promover la ratificación e implementación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social por todos los países de la región Iberoamericana" para, con ello, "Facilitar el acceso a los sistemas de seguridad social".

Sobre esta recomendación, referir el interesante artículo publicado en el periódico "El País América" (24-marzo-2023), de la Dra. Gina Magnolia Riaño Barón, Secretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), destacando como, con el impulso y dirección de la OISS, desde 2011 está en vigor el referido Convenio Multilateral, que "podría considerarse quizá el mejor ejemplo de lo que puede lograr la cooperación, mejorando el bienestar de la población y generando ciudadanía iberoamericana".

ANÁLISIS DE LA MIGRACIÓN EN ESPAÑA DESDE LA PERSPECTIVA LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Dado que, como se ha referido, España se posiciona en el espacio Latinoamericano como el país con mayor impacto migratorio, vamos a realizar un análisis del mismo desde diferentes perspectivas que lo afectan sustancialmente, al tiempo que una previsión sobre su probable evolución.

Y para ello, consideraremos diversos factores básicos, tales como: Tasas de Natalidad y Mortalidad - Esperanza de vida - Población - Inmigración y Emigración - Nacionalizaciones - Afiliación a la Seguridad Social - Inmigración Irregular- Perspectiva de Futuro.

Fuentes: INE y otras que se especifican.

Tasas de natalidad y de mortalidad. Esperanza de vida.

España viene experimentando una acelerada caída de la tasa de natalidad en las últimas décadas, que le han conducido a no poder reponer, por esta vía, la población fallecida. Si el índice de natalidad necesario para preservar la

reposición poblacional se establece en 2,1 hijos por mujer, España ha pasado de tenerlo en 2,8 en 1975, a 1,1 en 2023.

Esta tasa del 1,1 es una de las más bajas del mundo, junto a Corea del Sur, Japón, Italia, Ucrania y China.

Respecto a la tasa de mortalidad, se sitúa en el 9,6%, superior a la media europea, aunque más baja que la de países con mayor desarrollo como Alemania o Países Bajos.

Y el efecto conjunto de natalidad y defunción se traduce en un desequilibrio poblacional: mayor número de defunciones que denacimientos.

Esta situación viene produciéndose desde 2015, en que el número de fallecidos superó al de nacidos, por primera vez desde 1941. Y así se ha mantenido desde entonces, con un fuerte incremento en los últimos cinco años. En 2023, hubo en España 322.075 nacimientos (la cifra más baja de la serie iniciada en 1941) que representa una caída del 24% en el número de nacimientos en la última década. En cuanto a defunciones, se registraron 435.331. con un saldo poblacional negativo de 113.256 personas (inferior al del año anterior que fue de 135.166).

También es necesario tener en cuenta, el diferente comportamiento en la natalidad según la población de origen. En el año 2022, el 37% de los nacidos en España, tenía un padre o madre (o ambos) nacido en el extranjero, frente al 18,1% que representa esta población nacida en el extranjero.

Respecto de la esperanza de vida, factor que explica el importante envejecimiento de la población española, con los retos de diverso orden que ello plantea, "Eurostat" sitúa a España, en datos cerrados a 2022, como el país europeo con mayor esperanza de vida con una media de 83,2 años, por encima de la media europea de 80,6 años, que, aunque mejorando el dato de 2021 en 0,7 décimas, aún no recupera la caída originada por la pandemia del Covid en 2020, que redujo el mejor dato histórico de 84 años, alcanzado en 2019. Diferenciando por sexo, y también referido a España, en 2022, (INE), la esperanza de vida al nacimiento, de los hombres, ha pasado en el periodo 2002-2022, de 76,4 a 80,4 años. Y para las mujeres, en ese mismo período, de 83,1 a 85,7 años.

Población. Evolución. Inmigración. Emigración. Nacionalizaciones.

De 1981 a 2001 el crecimiento de la población española fue muy débil. La natalidad cayó con fuerza y las migraciones exteriores apenas influyeron dada su escasa significación. Con ello, la población en España en 2001 se situó en 40.847.371 residentes.

A partir de entonces, tiene lugar un progresivo incremento de la población, motivado por la aceleración de la inmigración exterior, que si bien se moderó durante la fuerte crisis económica del período 2008-2014, volvió a retomar un importante impulso a partir de la recuperación experimentada, sin perjuicio del bache concreto de la pandemia. Y en este incremento de la población inmigrante, ha desempeñado un papel relevante, como se mostrará, el impacto de las nacionalizaciones reconocidas (en única o doble nacionalidad).

De este modo, la población de España que el 1-enero-2000 se cifró en 40.470.182 habitantes, ha pasado a situarse a 1-enero-2024 en 48.592.909 habitantes, con un incremento superior al 20%.

Población Residente en España- 1-enero-2024	
TOTAL: 48.592.909	
Nacionalidad:	
▪ Española	42.101.407 (86,6%)
▪ Extranjera	6.491.502 (13,4%)
País de nacimiento:	
▪ España	39.817.696 (81,9%)
▪ Extranjero	8.775.213 (18,1%)

(Destacar, como se adelantaba, la fuerza creciente de la inmigración. Se situaba en el año 2000 en 923.000.- personas, el 2,3% del total, pasando al 13,4% referido).

A lo largo de 2023, la población española, con un saldo negativo de nacimientos/defunciones de 113.256 personas, registró un crecimiento final positivo de 507.548 habitantes.

Este crecimiento se debió, casi en su totalidad, al incremento de personas nacidas en el extranjero. El total de esta población, 8.775.213 personas, fue mayor que el de nacionalidad extranjera, debido, fundamentalmente, a los procesos de adquisición de nacionalidad española, de forma exclusiva o en doble nacionalidad (un fenómeno creciente que, previsiblemente, mantendrá su importancia en los próximos años).

En 2023, 240.208 extranjeros obtuvieron la nacionalidad española, un 33% más que en el año anterior. Respecto a los modos de adquisición más frecuentes, 212.779 lo fueron por residencia y 26.844 por opción. En total, el 45% fueron hombres y el 55% mujeres. Por edad, los menores de diez años, fueron mayoría, seguido del tramo de 30 a 40 años. Y respecto del país de nacimiento más frecuente, los procedentes de países latinoamericanos sumaron 70.000.-, los nacidos en España 55.000.-, y los nacidos en Marruecos 23.000.

En los años 2013 a 2023, adquirieron la nacionalidad española un total de 1.647.375 personas. La residencia es la vía común de obtención de la nacionalidad española. Se requieren, con carácter general, diez años de residencia en España, reducida a cinco años en el caso de los refugiados, y de dos años para los originarios de países iberoamericanos y de otros cercanos históricamente a España. Hay otras vías de obtención, pero claramente excepcionales y poco significativas a efectos poblacionales.

A 1.enero.2023, residían en España 3.411.428.- Latinoamericanos, y de ellos, 1.624.807.- ya tienen la nacionalidad española y son mayores de edad.

Los principales grupos de población residente son:

- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| • Marruecos (893.953) | • Venezuela (278.159) |
| • Rumania (629.755) | • China (219.929) |
| • Colombia (453.911) | • Ucrania (193.238) |
| • Italia (301.791) | • Perú (172.045) |
| • Reino Unido (284.037) | • Honduras (156.969) ... |

Respecto de la emigración, referir la estabilidad en su comportamiento, con un incremento proporcional al de la población, situándose en 2024 en un total 2.908.649 personas, el 5.9 % del total.

Afiliación a la Seguridad Social. (Fuente Seguridad Social)

AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL. ESPAÑA. 31.Enero.2024

	Nº Afiliados	% Total	Mujeres	%	Hombres	%
Españoles	17.901.332	87%	8.542.306	48%	9.359.013	52%
Extranjeros	2.622.099	13%	1.147.318	44%	1.474.749	56%
TOTAL	20.523.431		9.689.624		10.833.762	

- Observación: Téngase en cuenta, como se destaca en otros apartados que los trabajadores que han obtenido la nacionalidad española, figuran en el apartado de Españoles y no de Extranjeros.

DISTRIBUCIÓN DE AFILIADOS EXTRANJEROS NACIONALIDAD Y GÉNERO MUJER-HOMBRE

	Nº Afiliados	Mujeres	%	Hombres	%
Unión Europea	852.566	396.647	46%	455.918	54%
Países Latinoamericanos	840.675	437.240	52%	403.435	48%
Marruecos	318.994	84.108	27%	234.886	73%
China	112.660	52.936	47%	59.724	53%
Resto del Mundo	497.204	176.387	35%	320.786	65%

- Observación: Nótese que, sólo en los afiliados de “Países Latinoamericanos”, la participación de la “Mujer” es superior a la del “Hombre”.

DISTRIBUCIÓN AFILIADOS PRINCIPALES PAÍSES LATINOAMERICANOS (diez)

	Nº Afiliados	Mujeres	%	Hombres	%
Colombia	174.406	86.159	49%	88.247	50%
Venezuela	145.058	72.795	50%	72.263	41%
Perú	70.147	34.406	49%	35.741	51%
Ecuador	68.877	27.424	40%	41.453	60%
Honduras	60.085	43.150	72%	16.935	28%
Argentina	55.940	26.043	47%	29.897	53%
Paraguay	43.731	28.764	66%	14.967	34%
Bolivia	40.212	20.305	51%	19.907	49%
Brasil	36.718	20.996	57%	15.722	43%
Cuba	33.521	15.915	48%	17.606	52%

**AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL. ESPAÑA. 31.Julio.2024.
CON DATOS DESAGREGADOS DISPONIBLES**

	Nº Afiliados	% Total
Españoles	18.314.417	86,5%
Extranjeros	2.853.891	13,5%

- Observación: Se ofrece el dato agregado del último mes disponible al cierre de este trabajo (julio 2024), para mostrar, tan sólo, lo que es un fenómeno creciente en los últimos años: el incremento de la participación de los trabajadores afiliados “Extranjeros”.
- En los últimos diez años, su participación en el total de afiliados a la Seguridad Social ha pasado del 9,2%, al actual 13,5%.
- En concreto, en el último año (2023), su número se ha incrementado en el 8,3%, frente al 2,6% del conjunto del sistema de Seguridad Social (incluidos los propios trabajadores extranjeros).

Quiere ello decir que, del crecimiento total experimentado por la Seguridad Social española en 2023, los afiliados extranjeros que representan el 13% del total de afiliados, han tomado más del 40% de ese crecimiento. Si introdujéramos a los nacionalizados, que figuran lógicamente como españoles, su participación se incrementaría por encima del 60%.

Estamos asistiendo, por tanto, a un protagonismo creciente en el mercado de trabajo de la población inmigrante (incluyendo a los que han tomado la nacionalidad española, en única opción o compartida a través de la doble nacionalidad). Este es un fenómeno destacado en sí mismo, que da pie a numerosos análisis: sectores de ocupación y tipo de empleo - localidades - edad media de la población trabajadora con un posible rejuvenecimiento.....

Inmigración irregular.

No obstante, la dificultad, incluso estimatoria, de cuantificar la posible población en situación irregular, referir que, recientemente, el Congreso de los Diputados de España ha aprobado por una amplísima mayoría, la "toma en consideración" de la iniciativa legislativa popular, respaldada por más de seiscientos mil firmas, para la regularización extraordinaria de alrededor de 500.000 extranjeros en situación irregular.

Perspectiva de futuro.

A futuro, y sin desconocer otras circunstancias influyentes, la previsión que se puede hacer, está estrechamente ligada al factor principal que condicionará la evolución del fuerte movimiento migratorio que ha tenido y tiene lugar en España. Este factor es el económico. Si la economía española mantiene un ritmo estable o creciente en su futura evolución, que se traduzca en una similar oferta/demanda de puestos de trabajo, lo previsible es que se mantenga o incremente el flujo migratorio.

En los dos últimos años se han hecho públicas conclusiones coincidentes, respecto a que la economía española necesita, para su mantenimiento, del orden de siete millones de inmigrantes, en las tres próximas décadas. Y, en línea similar, la Ministra de "Inclusión, Seguridad Social y Migraciones" ha destacado ante el

Senado (7.marzo.2024) que España necesita entre 200.000 y 250.000 inmigrantes al año, de saldo neto hasta 2050, para "mantener el Estado de bienestar del país". Concluyendo que, "la prioridad sigue siendo incrementar la empleabilidad de los españoles, pero también conseguir ese volumen de trabajadores extranjeros en un marco de migración regular, ordenada y segura".

Por su parte, el Banco de España en su "Informe Anual 2023", fija su posición en relación con las previsiones efectuadas por el Instituto Nacional de Estadística, que contempla para 2053, que en España haya 14,8 millones de pensionistas, 18 millones de nacionales en edad de trabajar y 12 millones de extranjeros activos. Y considera que, para equilibrar el gasto en pensiones, manteniendo la actual tasa de dependencia, la población inmigrante trabajadora tendría que subir en más de 24 millones hasta un total de 37 millones, (más del doble que los nacionales en edad de trabajar).

En cualquier caso, si las previsiones sobre la importante llegada de inmigrantes, en las próximas décadas, se cumplen, se mantienen los ritmos de nacionalizaciones comentados, así como el porcentaje de nacidos con un progenitor o ambos nacidos en el extranjero (37% de los nacidos en 2022, de una población que representa el 18,1% del total), en un breve espacio histórico de tiempo, tendrán lugar cambios muy importantes en la pirámide poblacional y trabajadora de España, y, muy especialmente, en lo relativo a la población joven en edad de trabajar. Es difícil prever cambios tan profundos y acelerados en ningún otro país. Y sin que hayamos considerado, por limitación de espacio para este trabajo, otros importantes aspectos, como su efecto sobre la grave "despoblación territorial" que sufre España. Baste sólo recordar que, de los 8.132 Municipios/Intendencias que tiene España, 5.000 tienen menos de 1.000 habitantes, y 1.213 menos de 100 habitantes. La Comunidad Autónoma de Castilla y León, por su parte, con el 5% de la población de España, 2.400.000 hab., tiene 2.011 Municipios de menos de 1.000 hab. y 237 de menos de 100 hab.

Finalmente, es también necesario destacar, que la migración, sin desconocer la complejidad que conlleva y que requiere respuestas de protección en numerosos ámbitos, debe ser contemplada, igualmente, como una oportunidad para el desarrollo del país que la incorpora. Se trata, en suma, de entender e interiorizar

que la diversidad cultural es una oportunidad de crecimiento e integración en todos los órdenes, incluido el económico.

Y por lo que se refiere, en concreto, al espacio Latinoamericano se cuenta con la ayuda incuestionable de compartir fuertes vínculos culturales, históricos y lingüísticos. Y, que, en el caso de España, están ya suponiendo y, previsiblemente, se reforzará a futuro, una aportación decisiva a la crisis referida de la pirámide poblacional española autóctona, sin capacidad, por sí misma, de responder al incremento de población trabajadora requerido.

Por todo ello, a futuro es previsible que la respuesta migratoria de países vecinos se mantenga, junto a un posible reforzamiento (como viene observándose desde el pasado año) de la proveniente del espacio Latinoamericano, dado los sólidos lazos comunes mencionados.

Finalmente, destacar que, a medida que se accede y profundiza, con el apoyo de datos, a los diferentes y numerosos enfoques que son necesarios para un correcto análisis, surgen diversas y necesarias posibilidades de estudio: efecto sobre reposición poblacional y grupos de identidad nacional de origen, pirámide de edad, distribución poblacional por territorios, integración y acceso a los servicios públicos, a la Seguridad Social.... Y desde la perspectiva laboral y económica: población laboral por tramos de edad, formación requerida, sector de actividad y puestos ocupados, distribución territorial...

CONCLUSIÓN

En cualquier caso, la emigración, entendida como vía legítima para la búsqueda de mejora de vida, va a continuar como un fenómeno imprescindible, con variantes de localización renovadas, y, probablemente, con intensidad creciente en tanto no se progrese en una distribución más equitativa de los recursos disponibles y de las oportunidades de progreso y desarrollo en los países y regiones más desfavorecidas. De ahí su inclusión en la “**Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**” aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de la ONU, con el voto favorable de todos los países miembros (193).

Como es conocido, estos referidos Objetivos incluyen la triple dimensión de lo que se entiende por “Desarrollo Sostenible”: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Y para ello fija **“17 Objetivos con 169 Metas Complementarias”**, de carácter integral, que abarcan la referida triple dimensión.

La Agenda, pone el énfasis en que los Objetivos establecidos (ODS) se proyectan a todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo: de modo que se configura una responsabilidad compartida por toda la Comunidad Internacional. Hacer realidad estos Objetivos, profundamente interconectados, requerirá de la participación responsable de todos.

Asimismo, y en relación con la temática que estamos considerando, la Agenda 2030, valora que la migración constituye un factor esencial del desarrollo, que como tal debe ser contemplado. Para reconocer, también, que todos los migrantes, mujeres, hombres y niños, forman un grupo vulnerable que requiere protección, al tiempo que los identifica, también, como agentes de desarrollo, con una doble influencia recíproca.

La principal referencia a las migraciones se corresponde con la Meta 10.7 del Objetivo: “Reducir la desigualdad en los países y, entre ellos, induce a facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.

Por su parte, otros ODS inciden también en el fenómeno migratorio y en su carácter inter-sectorial. De modo, como antes se apuntaba, que no se contempla, exclusivamente, como una demanda de protección necesaria que sigue al desarrollo, sino también como un factor que estimule al mismo. Y esta doble acepción puede promover la colaboración internacional en esta área, que facilite, igualmente, una gobernanza internacional de las migraciones más efectiva, propiciando alianzas mundiales en su consideración.

Concluyendo y volviendo al escenario de Latinoamérica, constituye, sin duda, una garantía de futuro contar con la acción decidida de la OISS y sus Instituciones miembros, a través de sus órganos rectores y de una Secretaría General, que viene desplegando una eficaz acción, apoyada en los Comités Regionales y Delegaciones Nacionales, para cumplir con la misión de apoyar el impulso y desarrollo de la Seguridad Social en sus distintas vertientes.

En estos momentos, creo que resulta incuestionable el reconocimiento y la labor desplegada por la OISS en el cumplimiento de su 70 Aniversario (2024), como Organización especializada de apoyo a la Seguridad Social en Latinoamérica.

A futuro, en la Región, la demanda en relación con el trabajador migrante, se centrará en el acceso a una protección suficiente, y a la conservación de derechos de origen, aspecto éste al que atiende el **Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, de la mano de la OISS.**

En definitiva y como refiere el propio encabezado de este artículo, el camino para la protección social de los trabajadores migrantes, es largo para obtener frutos, nunca podrá darse por acabado por la necesidad de adaptarse a los cambios y demandas sociales y, tampoco, en su caso, surgirá espontáneamente, sino que necesitará de esfuerzos y logros previos que fundamenten un clima favorable de divulgación y comprensión en los que apoyarse.

Aniversario



1954-2024

**LA PERSPECTIVA DE GÉNERO
COMO HERRAMIENTA PARA COMBATIR
LAS BRECHAS DE DESIGUALDAD QUE SUFREN
LAS MUJERES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL**

Marjorie Zúñiga Romero

Magistrada y presidenta de la Sala de Casación Laboral
de la Corte Suprema de Justicia de Colombia

La perspectiva de género como herramienta para combatir las brechas de desigualdad que sufren las mujeres en materia de seguridad social¹

Marjorie Zúñiga Romero²

Palabras claves: Perspectiva de género, sistema de seguridad social, acceso al empleo, economía del cuidado, pensión de vejez, pensión de sobrevivientes, administración de justicia, roles de los jueces.

Sumario:

El artículo analiza la desigualdad que enfrentan las mujeres en los sistemas de seguridad social, causada principalmente por motivos asociados al género que limitan su participación en el mercado laboral y les imponen una carga desproporcionada de trabajo no remunerado, lo que afecta negativamente su capacidad para cotizar y acceder a una pensión de vejez. Aunque el marco normativo reconoce esta realidad, aún está en proceso de adaptación para ofrecer una respuesta legislativa efectiva que reduzca esta forma de discriminación. En este contexto, se destaca cómo la perspectiva de género se convierte en una herramienta fundamental en la actividad judicial, permitiendo un análisis más justo y equitativo de los casos, y garantizando que las mujeres puedan acceder a sus derechos pensionales en condiciones más equitativas.

¹ Agradezco a mis colegas Alejandro Salazar Olarte y Daniela Vesga Gómez por sus aportes en el desarrollo del texto.

² Magistrada y presidenta de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Colombia. Abogada de la Universidad del Norte de Barranquilla con título homologado en España; especialista en *Derecho Comercial* de la Universidad Externado de Colombia; magister y Doctora de la Universidad Pontificia de Salamanca en *Ciencias del Seguro* dirigido a la organización, estructura y funcionamiento de los Sistemas de Seguridad Social. Experta en *Seguridad Social* por la Universidad Complutense de Madrid – España. Se vinculó desde el año 2011 a la Universidad del Norte como profesora de tiempo completo; donde también se desempeñó como directora del departamento de derecho y coordinadora académica de la maestría en derecho del trabajo y la seguridad social. Profesora de cátedra en posgrados de la Universidad de los Andes, Externado e Icesi. Magistrada auxiliar de la Corte Suprema de justicia, Sala de Casación Laboral en Descongestión (2017-2022). Miembro del grupo de investigación en Derecho y Ciencias Políticas Categorizado por Colciencias, y Autora del libro “Humanizar la salud: Una propuesta desde el caribe colombiano. El caso Barranquilla”, así como de artículos de investigación, capítulos de libro y artículos de opinión en revistas especializadas. Actualmente funge como miembro de la comisión de género y acceso a la justicia de la cumbre judicial iberoamericana y de la comisión nacional de género de la rama judicial.

1. Introducción

Históricamente, las mujeres enfrentan condiciones de desigualdad en razón de su género. En los sistemas socioeconómicos no ha sido la excepción, donde están sometidas a un mercado laboral agresivo que les ofrece menos oportunidades de conseguir empleo, les reconoce inferiores remuneraciones y las determina como personas idóneas para ejercer trabajos de cuidado, a pesar de estar mejor preparadas que los hombres.³

Con ocasión del séptimo aniversario de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), la finalidad del presente artículo consiste en identificar la incidencia negativa que tienen estas disparidades para la consecución de los derechos pensionales de las mujeres en Colombia, así como ilustrar la forma en que los jueces han logrado combatirlas través de la implementación de la perspectiva de género dentro de sus decisiones.

Para ello, se presenta una revisión de literatura jurídica y la exposición de casos en los que la Corte Constitucional y Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Colombia han utilizado esta herramienta como mecanismo para garantizar los fines del estado social de derecho y alcanzar una justicia real mediante la eliminación de cualquier forma de discriminación.

³ Las mujeres no acceden en igualdad de condiciones a ciertos espacios de trabajo, el cual ya ha sido abordada por la academia, mediante el uso de figuras que demuestran las dificultades de ellas en su desarrollo personal y laboral, en lo que se ha conocido como la *casa de cristal*. Ese es un espacio en el que hay “*hay paredes invisibles que dificultan el desplazamiento horizontal en los puestos de trabajo y unas escaleras o que ya están rotas e impiden el ascenso a los cargos o que, son tan frágiles que por decisiones personales, como el matrimonio o el embarazo por ejemplo, les impiden continuar en una carrera ascendente*” (Muñoz y Zúñiga, 2020).

2. La desigualdad socialmente impuesta a las mujeres como limitante para la consecución de sus derechos pensionales: el contexto actual en Colombia.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁴ ha reconocido la igualdad de género como un derecho humano fundamental para la protección y el empoderamiento de mujeres y niñas. Tal es su relevancia que se estableció como el eje principal de trabajo para sus Estados miembros dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la Agenda (ODS) 2030, en relación con la disparidad que persiste con los hombres y que obstaculiza el progreso social de las naciones.

En el ámbito del trabajo y de la seguridad social, esta situación es particularmente visible, donde a las mujeres se les dificulta ingresar al mercado laboral y, cuando lo hacen, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha reconocido que perciben en promedio 23% menos de remuneración que los hombres. Las mujeres ganan en promedio un 77% de lo que devengan los varones. Así mismo, dedican más horas al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado⁵, lo que deriva en la imposibilidad de hacer cotizaciones para financiar su pensión de vejez.

El informe de Cumplimiento de Desarrollo Sostenible del año 2024, que analizó la implementación para el caso colombiano del objetivo 5° de los ODS referente a la igualdad de género, encontró que a pesar de haber aumentado el porcentaje representativo de mujeres que acceden a la educación superior, esto no tuvo incidencia en las cifras de acceso al mercado laboral, donde su participación se ha visto reducida respecto de los años anteriores⁶. En otras palabras, pese a estar más preparadas, las mujeres siguen enfrentando barreras para acceder a trabajos formales que promuevan su estabilidad y desarrollo profesional.

⁴ Organización de las Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 5: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.

⁵ "ibidem"

⁶ Ratio of female – to – male labor force participation rate % 67.9 /100. SDG5- Gender Equality. Colombia tuvo un porcentaje del 67,9% de cumplimiento en la obligación de consolidar la igualdad de género, que comparado con 2023, se mantiene y con tendencia a bajar para los siguientes años.

Para el caso del trabajo doméstico, en Colombia el 89% de las mujeres participan en actividades de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, dedicando más de 7 horas diarias; no obstante, los hombres que participan en estas labores son solo el 61% y dedican 3 horas diarias, esto, como producto del rol que históricamente se les ha impuesto como cuidadoras del hogar (ONU Mujeres, 2020). Aun cuando en muchos casos es su única labor, o como en otros en los que debe desempeñarla junto con la relación laboral que tenga vigente, lo cierto es que las mujeres dedican gran parte de su tiempo en realizarlas, sin que ello se traduzca en semanas de cotización para acceder a las prestaciones del sistema de seguridad social por el hecho de no tener el carácter remunerado.⁷

Esta feminización de las labores de cuidado, lejos de ser un aliciente para las mujeres, representa una carga injustificada de tener que afrontar la vejez con menores recursos económicos o bajo la completa dependencia de su pareja, quien se ha beneficiado por disponer de tiempo para entrar y afianzarse en el mercado laboral remunerado, así como contribuir con cotizaciones al sistema para financiar su derecho pensional.

Lo anterior, por ejemplo, ha sido reconocido por la OISS (2019) tras afirmar que los hombres acceden en mayor proporción a la pensión de vejez que la población femenina. En el escenario colombiano, solo el 15% de las mujeres de zonas urbanas logra pensionarse, en comparación con el 26% de los hombres. Incluso, el monto de la mesada pensional suele ser inferior en un 23,5%, pese a contar con una similar trayectoria profesional (Quiroga, 2024).

Esta situación tiene el agravante que, según las cifras de ONU Mujeres y el DANE (2022)⁸, el número de mujeres que están envejeciendo y que no tienen la posibilidad de pensionarse es cada vez mayor. Dicho fenómeno conocido en la literatura jurídica como *“feminización de la vejez”*, demuestra que muchas de ellas llegan a la edad adulta en estado de pobreza, sin poder satisfacer sus necesidades básicas ni de quienes tiene a su dependencia, en plena contravía

⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2020.

⁸ ONU Mujeres, DANE y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2022). En el informe Mujeres y hombres: Brechas de género en Colombia (2da ed.). Concretamente, refiere que, en 1950, del total de la población de 65 años o más, el 47,6% eran mujeres; para 1985, la proporción había ascendido a 50,5%. En 2022, el 55,8% de las personas adultas mayores son mujeres y se estima que para 2050 sean 57,4%. Ahora, en Colombia el promedio de hogares encabezados por mujeres es superior (29,57%) al de los hombres (25,5%)

con el principio fundamental de protección de la seguridad social (Gordo González, 2021)

Las problemáticas descritas no fueron tenidas en cuenta para el momento en que se tramitaron las reformas legislativas en materia pensional y de la seguridad social, por lo menos en lo que se refiere a la Ley 100 de 1993. Lo anterior produjo, como primera incidencia, que los bajos ingresos que percibían las mujeres significaran un monto reducido de la mesada pensional en el régimen público, mientras que en el privado tuvieran que trabajar más tiempo para reunir el capital suficiente que financie su pensión de vejez. En cualquier caso, conlleva a que tengan una desmejora significativa en su calidad de vida (Quiroga, 2024).

Como segunda consecuencia, se estableció que las mujeres debían pensionarse antes que los hombres, aun cuando tienen una mayor expectativa de vida. La razón fue que *“su creciente incorporación al mercado laboral no las releva de sus obligaciones domésticas, que deben entenderse no reducidas al trabajo físico en la casa, sino a sus múltiples obligaciones presenciales en el hogar”* (Gaceta 130 de 1993). Sin embargo, esto produjo que las afiliadas tuvieran menos tiempo para reunir el mismo número de semanas cotizadas o el ahorro necesario que les permitiera acceder al derecho.

Por último, mantuvo la disparidad reflejada en el tipo de pensiones a que las mujeres acceden, que por regla general son las de sobrevivientes y no las de vejez (Farné y Ríos, 2017). En varios casos, sin perjuicio de tener que ser compartida con otra persona beneficiaria en igual o mejor derecho, lo que asegura un ingreso periódico inferior al que se requiere para garantizar sus necesidades básicas.

Aunque para este año, con la reforma pensional tramitada y aprobada ante el Congreso de la República -Ley 2381 de 2024-, se ordenó la disminución paulatina de las semanas de cotización que necesitan las mujeres para obtener la pensión de vejez, donde pasa de 1.300 a 1.000 entre el 1º de enero de 2025 y el año 2036⁹, los problemas todavía persisten y hacen que los cambios legislativos sean tan solo aproximaciones para remediar las necesidades que

⁹La ley contiene una reducción paulatina de 25 semanas cada año. En todo caso, si al cumplir 57 años de edad la mujer no alcanza el número mínimo de semanas para obtener la pensión, podrá reducir otras 50 semanas por cada hijo, máximo tres, hasta llegar a unas 850 semanas.

presenta el sistema de seguridad social. También hace falta igualar la edad con el hombre para obtener la prestación (López, 2022), reducir la brecha laboral e incentivar su permanencia en el empleo (López, 2024), promover medidas para que los hombres participen con regularidad en las actividades de cuidado (Farné y Ríos, 2017), e igualar las tablas de expectativas de vida (Quiroga, 2024).

La visible desigualdad en contra de las mujeres aún persiste y no ha logrado ser mitigada por las diferentes medidas legislativas que surgen en Colombia en el marco del derecho laboral y de la seguridad social, por lo que la perspectiva de género se presenta como un mecanismo idóneo que permite a los jueces transformar y equilibrar las diferentes relaciones desiguales de poder que existen entre hombres y mujeres puestas a su conocimiento, basadas en la asignación de estereotipos dentro de un sistema patriarcal que siempre ha pretendido la subordinación de la mujer, y que han sido determinantes para impedir su acceso a las garantías propias que ofrece la seguridad social.



3. Perspectiva de género en las decisiones judiciales

La OISS creó en el 2014 el Programa de Equidad de Género, cuyo objetivo consiste en promover la perspectiva de género para combatir la discriminación y, sobre todo, sensibilizar a los agentes e instituciones de seguridad social para que reconozcan y corrijan dichas prácticas.

Para los jueces, esta herramienta también ha sido determinante para lograr la consecución de los fines del estado social de derecho, motivo por el que su contribución al momento de proferir las sentencias no puede pasar desapercibida. Así, cuando se habla de fallar bajo su consideración, quiere decir con la finalidad de *“hacer realidad el derecho a la igualdad, respondiendo a la obligación constitucional y convencional de combatir la discriminación por medio del que hacer jurisdiccional, para garantizar el acceso a la justicia y remediar, en un caso concreto, situaciones asimétricas de poder”* (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2019).

En Colombia, su aplicación es imperativa por mandato de los artículos 13 y 43 de la Constitución Política, así como de las normas internacionales incorporadas a su ordenamiento jurídico a través del bloque de constitucionalidad, entre las que destacan: Convención de Belém do Pará, el Convenio 111 de la OIT, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW, las cuales prohíben la discriminación contra las mujeres y promueven la lucha contra la desigualdad.

En el ámbito de los procesos judiciales, ha generado la concepción positiva de que los jueces no son meros operadores de normas jurídicas, sino que ostentan la condición de garantes de los derechos de las mujeres frente a cualquier forma de discriminación, por lo que las disposiciones internacionales dejan de ser meros formalismos e inciden directamente las realidades de las personas.

Para cumplir con ese propósito, la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial de Colombia¹⁰ ha ofrecido una serie de directrices que los jueces deben utilizar para resolver los asuntos puestos a su conocimiento con perspectiva de

¹⁰ Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial de Colombia (2018). Construcción de la justicia de género en Colombia.

género. Estos abarcan desde la obligación de identificar cualquier relación desequilibrada de poder, en las que se presenten manifestaciones o estereotipos sexistas que comprometan el acceso de las mujeres a su derecho a la seguridad social, hasta cuestionarse sobre la aparente neutralidad de las normas y su posible impacto diferenciado respecto de los hombres.

Para el momento de proferir su decisión, deben visibilizar el problema dentro de sus consideraciones, utilizar argumentos que refuten el prejuicio sobre el que se construye el caso y ofrecer una reparación integral del daño producido. El lenguaje claro y destinado a la persona especialmente protegida, tras advertir los contextos históricos, culturales y psicológicos en que se desenvuelve, evita que se incurra en una revictimización y que los puntos resolutive de la sentencia no den lugar a equívocos¹¹.

Estos presupuestos orientadores han sido también invocados por organismos supranacionales como la Cumbre Judicial Iberoamericana, la cual estableció, además de los señalados, la importancia de deconstruir paradigmas, conceptos o instituciones jurídicas, además de fijar precedentes en materia de género que promuevan justicia y equidad¹².

No cabe duda que el rol activo de quienes administran justicia es fundamental para romper la desigualdad y cuestionar la aparente neutralidad que hay entre hombres y mujeres, gracias a la posibilidad que tienen de analizar de manera crítica el contenido de los sistemas de seguridad social, la forma de proceder de las autoridades involucradas en su aplicación y el manejo o apreciación de las pruebas con las que se pretenden legitimar los derechos.

¹¹ La Corte Constitucional de Colombia también se refirió a esos criterios en la sentencia CC C-111 de 2022. Los clasificó de la siguiente manera: i) identificar si existe una relación desequilibrada de poder; ii) Revisar si se presentan situaciones de estereotipos o manifestaciones de sexismo en el caso; iii) Cuestionar cuando amerite, la pretendida neutralidad de las normas, si se hace necesario, a fin de evaluar los impactos diferenciados en su aplicación; iv) Visibilizar con claridad en las decisiones la situación específica de las mujeres y/o población en situación de vulnerabilidad, al proteger el derecho a la igualdad y a la no discriminación; v) Visibilizar la existencia de estereotipos, manifestaciones de sexismo, relación desequilibrada de poder y riesgos de género en el caso; y vi) Controlar la revictimización y estereotipación de la(s) víctima(s) tanto en los argumentos como en la parte resolutive de las decisiones judiciales.

¹² Cumbre Judicial Iberoamericana (2019). Guía para la aplicación sistemática e informática del “Modelo de incorporación de la perspectiva de género en las Sentencias”

No se trata de que la perspectiva de género proceda por la sola presencia identitaria de las mujeres en el litigio, pero sí debe alertar al juez para que investigue la posible existencia de una relación de desigualdad concreta, sin que para ello deba mediar una petición formal o solemnidad específica, pues en muchos casos es invisible incluso para las partes. Esto no puede suponer que se compromete la imparcialidad judicial, porque de lo que se trata es de asegurar una interpretación constitucional de las leyes.

Ahora, los retos que enfrentan los jueces para identificar los casos que deben ser resueltos con enfoque de género, así como para definir la forma en que articulan sus decisiones, son precisamente complejos. Para resolverlos, resulta imperativo cuestionarse por el significado del género y su incidencia en las relaciones sociales; advertir que en sí mismos y como sociedad existe la construcción de creencias normalizadas que delimitan el rol de las mujeres y que son determinantes para la forma en que se perciben los hechos sobre los que se sustenta una decisión judicial.

En ese sentido, incentivar la lucha contra cualquier presunción o manifestación acerca de la mujeres es crucial, reprochando cualquier manifestación sexista como que a las mujeres gusta que las traten de manera agresiva, que consienten el acoso sexual desde que deciden vestirse de forma sugerente, o que prefieren ser amas de casa y dedicarse al cuidado de sus hijos antes que salir a trabajar. Estas presunciones, aunque en apariencia inofensivas, legitiman tratos y consideraciones desiguales que derivan en consecuencias inequitativas.

Quienes imparten justicia están forzados a reevaluar sus creencias sobre género y proferir decisiones que identifiquen problemas reales, con soluciones concretas ajustadas a la legislación constitucional vigente, y que reparen el daño producido logrando justicia material.

4. Jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia: casos en los que se evidencia la perspectiva de género en sus decisiones.

En Colombia, como se relató en líneas precedentes, son cada vez más los casos que llegan a conocimiento de la Corte Constitucional y la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en los que se ha identificado la afectación al derecho a la seguridad social de las mujeres, donde se ha visto la necesidad de ser resueltos con perspectiva de género para contrarrestar los efectos de las relaciones asimétricas de poder, así como los contextos de desigualdad estructural basados en el sexo, el género o las orientaciones sexuales de las personas (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2019).

En materia constitucional y vulneración manifiesta de derechos fundamentales, se identificó que la exigencia de igual número de semanas de cotización para hombres y mujeres era contraria a la Constitución, por lo que declaró su inexecutable con efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2025, momento en el cual, si el Congreso no adopta las medidas legislativas necesarias, se implementa una reducción automática y periódica de las semanas para obtener la pensión de vejez, llegando hasta 1000 para las mujeres en comparación con las 1300 de los hombre¹³.

Acerca de las decisiones proferidas por la Corte Suprema de Justicia, llaman la atención dos casos en los que, por sus particularidades, la desigualdad en contra de la mujer se vio reflejada tanto en el contenido de la norma, como en la evaluación de los hechos y las pruebas puestos a conocimiento de los jueces dentro del litigio. En ambos escenarios, el Alto Tribunal debió cuestionarse por la aparente neutralidad de las leyes y su impacto diferenciado, además de reconocer los elementos culturales y psicológicos que fueron determinantes para definir la titularidad de un derecho pensional.

¹³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-197 de 2023.

En la primera decisión¹⁴, se encontró acreditado el requisito de convivencia de una mujer que, en calidad de beneficiaria de la pensión de sobrevivientes de su antiguo esposo, solicitó el reconocimiento a pesar de estar legalmente divorciados. Para ello, tuvo especial consideración el hecho de que la separación se produjo como consecuencia de la violencia física y psicológica que sobre ella ejerció el causante, lo que en modo alguno impidió que este continuara recibiendo los cuidados y asistencia de aquella hasta el momento de su muerte.

A través de la perspectiva de género, la Sala Laboral garantizó el acceso a la pensión de la reclamante, por una parte, como una forma de compensar las labores de cuidado y trabajo doméstico que desempeñó durante gran parte de su vida, que a pesar de no ser remuneradas fueron determinantes para la consecución del derecho pensional de su esposo. Por otro lado, como mecanismo para contrarrestar la violencia de género, así como los efectos del maltrato y su incidencia en la separación de hecho de los cónyuges, pues de lo contrario se estaría legitimando una conducta que puso en riesgo la vida de la solicitante, además de su implicación en la consolidación del derecho pensional.

En la segunda sentencia¹⁵, la Sala Laboral estudió la posibilidad de reconocer la pensión de vejez a una mujer que para la fecha en que cumplió la edad mínima para acceder al derecho, no acumulaba el capital mínimo dentro de su cuenta de ahorro individual para financiarla. Dentro de las discusiones que suscitaron interés para los Magistrados, tuvo especial consideración la aparente neutralidad de una norma que sobre la práctica estaba condicionando la posibilidad de que las mujeres se pensionaran.

Concretamente, se identificó que, para el momento en que las mujeres cumplen la edad mínima para pensionarse, la mayoría no tiene la certeza de haber ahorrado lo suficiente para causar el derecho. Esto se debe a que, de conformidad con la ley vigente, solo tres años después se puede redimir un bono

¹⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral. Sentencia SL1727-2020.

¹⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral. Sentencia SL622-2024, salvamento de voto.

de carácter pensional que resulta determinante para alcanzar el capital requerido¹⁶.

Esta situación, que no afecta a los hombres por ser igual la edad mínima de pensión con la de redención del bono, sí condiciona a las mujeres para que obtengan en lugar de una prestación vitalicia, el pago de la “*devolución de saldos*” o lo que se podría entender como un reintegro proporcional de las cotizaciones, y que se concede por única vez. Es indudable como se revela la incertidumbre que las afiliadas tienen acerca de su futuro pensional, además de que promueve, quizás sin intención, la renuncia a una mayor protección por parte del sistema de seguridad social.

Para la Corte, aunque la solución no fuera conceder la pensión de vejez, se presentó una oportunidad para reconocer casos en los que se requiere análisis con perspectiva de género, donde los jueces haciendo uso de su facultad como directores del proceso, puedan calcular lo que sería el valor de redención del bono pensional después de tres años, al igual que su incidencia en la consecución del derecho. En el escenario en que estime que la mujer podría acceder a la prestación de vejez, deberían ponderar su reconocimiento sobre la devolución de saldos y ofrecer mecanismos legales que así lo respalde, tales como explicar a la afiliada sobre las posibilidades que tiene o concederla de manera anticipada¹⁷.

Nótese como se viene evidenciando un proceso de concientización y formación a jueces y magistrados, al punto que se observa en varias decisiones de las Altas Cortes una preocupación por unificar jurisprudencia en torno a la necesidad de proferir sentencias utilizando los lentes de la perspectiva de género cuando sea pertinente; ya que este es sin duda, un instrumento invaluable para modificar la realidad y evitar posibles vulneraciones de derechos labores y de la seguridad social de las mujeres.

¹⁶ En Colombia coexisten dos sistemas de pensiones -público y privado-, frente a los cuales el afiliado cuenta con la posibilidad de escoger y trasladarse libremente según los términos y reglas previstos por la ley. Ahora, en el caso en que decida cambiarse del régimen público al de ahorro individual, es necesario trasladar el valor proporcional de la pensión que se venía causando a través de un título representativo denominado bono pensional, el cual formará parte del capital de la cuenta de ahorro individual del régimen privado que sirva para financiar la pensión de vejez (Arenas Monsalve, 2018).

¹⁷ La Corte Constitucional de Colombia también discutió esta problemática en las sentencias CC T-445A-15, CC T-122-19, CC T-427-22, CSJ SL1142-2021 y CSJ SL1423-2023.

5. Conclusiones

La desigualdad entre hombres y mujeres es un problema que afecta a nuestras sociedades, especialmente en los sistemas de seguridad social, donde la falta de acceso y protección de los derechos aquellas es una realidad que no cesa. Aunque estudios académicos han identificado con suficiencia el origen histórico, social y económico de esta condición, las políticas públicas y los cambios legislativos han resultado insuficientes para resolver a plenitud esta problemática.

Los espacios de cooperación y encuentro que promueve la Organización Iberoamericana de Seguridad Social fomentan el intercambio de buenas prácticas entre los países, de los cuales surgió el Programa de Equidad de Género que propende por la implementación de otras medidas que permitan erradicar la desigualdad de las mujeres en los sistemas de seguridad social. Como se abordó en el artículo, la ausencia de estudios idóneos a la hora de fijar legislaciones en materia de seguridad social puede generar que, en el intento de asegurar los derechos de las mujeres, en realidad se generen impactos inesperados o no se aborde forma integral su realidad.

En lo que tiene que ver con herramientas como la perspectiva de género, es claro que emerge una posibilidad real y material de combatir la discriminación, no solo con el reconocimiento de casos que merezcan un equilibrio de cargas sino a través del impacto y la reparación que provienen de las sentencias judiciales. Por esta razón, los jueces deben aplicarla y atreverse a incidir de forma justa en los derechos de las personas, trazar líneas de pensamiento innovadoras que resguarden los intereses de todas las personas, y reparar el desequilibrio legal que existe en los sistemas de seguridad social.

No puede olvidarse que este propósito empieza a consolidarse a partir de la pregunta por el género y su importancia en la conformación y asignación de roles dentro de las comunidades. Solo así se puede materializar una justicia imparcial, que convoque a todos los sectores sociales y que responda a las limitaciones que los estereotipos y las normas representan.

Bibliografía

Banco Mundial (s.f.). Vulnerable employment, female (% of female employment) (modeled ILO estimate).

https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.EMP.VULN.ZS?name_desc=false

Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial de Colombia (2018).

Construcción de la justicia de género en Colombia. El influjo de los estereotipos. Disponible en:

<https://lector.ramajudicial.gov.co/SIBD/VIDEOTECA/Publicaciones/00000000/2765//>

Congreso de la República de Colombia (1993). Gaceta 130 de 1993.

Corte Constitucional de Colombia (2015). Sentencia CC T-445A de 2015.

Corte Constitucional de Colombia (2019). Sentencia CC T-122 de 2019.

Corte Constitucional de Colombia (2022). Sentencia CC T-427 de 2022.

Corte Constitucional de Colombia (2023). Sentencia CC C-197 de 2023.

Corte Suprema de Justicia de Colombia (2021). Sentencia CSJ SL1142-2021.

Corte Suprema de Justicia de Colombia (2023). Sentencia CSJ SL1423-2023.

Corte Suprema de Justicia de Colombia (2020) Sentencia SL1727-2020.

Corte Suprema de Justicia de Colombia (2024) Sentencia CSJ SL622-2024.
salvamento de voto.

Cumbre Judicial Iberoamericana (2019). Guía para la aplicación sistemática e informática del “*Modelo de incorporación de la perspectiva de género en las Sentencias*”. Disponible:

https://observatoriojusticiaygenero.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/buenas_practicas/DBP_4.Guia_aplicacion_Modelo_incorporacion_PEG_sentencias2019.pdf

DANE (2020). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2020.

Farné, S. y Ríos, P. (2017). La protección de las mujeres en su vejez. Páginas de Seguridad Social. 1, 2, pp. 63-88.

DOI:<https://doi.org/10.18601/25390406.n2.03>.

Gordo, L. (2021, febrero 11). *La Protección de la pobreza feminizada: el caso de Colombia*. Boletín Iberoamericano sobre Equidad de Género en los Sistemas de Protección Social. Secretaría General OISS.

López, A. (2022). *Evaluación de políticas pensionales para reducir la brecha de género en la etapa de retiro en Colombia*. Documento de Trabajo No. 67.

López, A. (2024). Evaluación de políticas pensionales para reducir la brecha entre hombres y mujeres en la etapa de retiro en Colombia. En L. Porras-Santanilla y N. Ramírez-Bustamante (Edits.). *Injusticia sin fin. La brecha pensional de género e ideas para cerrarla*. Ed. Uniandes.

Moran, M. (2015). Igualdad de género y empoderamiento de la mujer. Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>

Arenas, G. (2018). El derecho colombiano a la seguridad social. Ed. Legis.

OISS (s.f.). La Protección Social de las Mujeres desde los ODS. En Boletín Iberoamericano sobre Equidad de Género en los Sistemas de Protección Social. Publicado por: Secretaría General OISS. Madrid, España.

OISS (2019). Medidas compensatorias de los cuidados no remunerados en los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica (p. 168). Recuperado de <https://oiss.org/wp-content/uploads/2019/03/OISS-2019-Medidas-compensatorias-de-los-ciudadanos-no-remunerados-res.-baja.pdf>

OISS (2021). Boletín Iberoamericano sobre Equidad de Género en los Sistemas de Protección Social (Nº 4, pp. 11-14). <https://oiss.org/wp-content/uploads/2021/02/OISS-N1-Boletin-Iberoamericano.pdf>

Organización Internacional del Trabajo (2016). *Abordando la discriminación de género a través de la equidad salarial*. Organización Internacional del Trabajo.
<https://webapps.ilo.org/infostories/es-ES/Stories/discrimination/tackling-sex-discrimination-through-pay-equity#how-close-are-we-to-achieving-pay-equity>

ONU Mujeres, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2022). *Mujeres y hombres: Brechas de género en Colombia* (2da ed.).
<https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/MyH%20BrechasColombia-NOV5-17Nov%20%284%29.pdf>

ONU Mujeres (2020). *Cuidado no remunerado*. Recuperado de
<https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Colombia/Documentos/Publicaciones/2020/01/Cuidado%20no%20remunerado.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Objetivo 5: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas. Recuperado de
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>

Quiroga, S. (2024). Análisis de la brecha pensional de sexo en Colombia: reflejo de una legislación que pone en desventaja a las mujeres. En L. Porras-Santanilla y N. Ramírez-Bustamante (Edits.). *Injusticia sin fin. La brecha pensional de género e ideas para cerrarla*. Ed. Uniandes.

Aniversario



1954-2024

**LA SEGURIDAD SOCIAL EN
CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE:
LA ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL (OISS) Y SUS ACTIVIDADES
EN SUS SETENTA AÑOS DE EXISTENCIA**

Francis Zúñiga González

Director Centro Regional de Cooperación OISS en Centroamérica y el Caribe

LA SEGURIDAD SOCIAL EN CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE: LA ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (OISS) Y SUS ACTIVIDADES EN SUS SETENTA AÑOS DE EXISTENCIA

Francis Zúñiga González

Sumario

La Organización Iberoamericana de Seguridad (OISS) ha desarrollado actividades para el fortalecimiento de la protección social y la seguridad social, en el espacio Centroamericano y el Caribe, desde su creación en 1954. En la *propia acta de constitución de la OISS*, encontramos la participación activa de los países Centroamericanos y del Caribe: *Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana*), aparecen como firmantes de dicha acta y como tales fundadores originales de la organización.

El desarrollo de actividades se ha venido fortaleciendo desde la fecha de creación de la OISS, convirtiéndose en este momento no solo en una organización que tiene como miembros activos a las Instituciones más importantes que gestionan programas de seguridad social del área, sino al desarrollo, en un esfuerzo conjunto, de una serie de programas de capacitación y asistencia técnica en los temas más diversos de la Seguridad Social.

A partir del año 1990 y ante la firma del convenio de Sede con el Gobierno de Costa Rica se pone en funcionamiento el Centro Regional de Cooperación para Centroamérica y el Caribe, lo que permite centralizar los esfuerzos de la organización en el espacio Centroamericano y el Caribe desarrollando actividades basadas en la realidad y la necesidad de las instituciones del área. Es necesario indicar que a partir del año 2023 y con el objetivo de ampliar su atención se crea una *Delegación en República Dominicana* que atenderá las necesidades del Caribe en forma permanente.

Centroamérica y el Caribe inicio el desarrollo de programas de seguridad social, seguros sociales en su mayoría, a partir de la décadas de los años cuarenta y cincuenta del siglo XX, que al día de hoy exhiben coberturas variadas y una serie de desafíos en el marco de la sostenibilidad financiera, suficiencia de las prestaciones y de las misma cobertura de sus programas dentro de un marco de altos porcentajes de trabajadores en el sector informal y de una alta migración en algunos de los países, especialmente del norte de Centroamérica y República Dominicana a diversos destinos, siendo los más importante el Estados Unidos, España, Portugal y algunos países del sur del continente.

El presente documento desarrolla en un primer momento algunas características del área Centroamericana y el Caribe desde la seguridad social y en ajustado resumen algunas acciones que se han desarrollado desde la secretaria general y el Centro Regional de Cooperación para los países del área desde su creación y algunos retos que se deben de afrontar en el futuro próximo.

Palabras Claves:

Centroamérica y el Caribe. Seguridad Social. Sistemas de seguridad social. Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Centro cooperación regional. Convenios bilaterales en seguridad social.

Índice

Resumen

1. La Seguridad Social en la Centroamérica y el Caribe de nuestros días: La diversidad como regla
2. Los primeros programas de Seguridad Social en Centroamérica y el Caribe y las acciones de la OISS
3. El nacimiento de la OISS del Centro de Cooperación y sus acciones en Centroamérica y el Caribe
 - a) El convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y los acuerdos bilaterales y multilaterales
 - b) La Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo
4. Los desafíos a enfrentar

1. La Seguridad Social en la Centroamérica y el Caribe de nuestros días: La diversidad como regla

Hablar de la Centroamérica y el Caribe de nuestros días es hablar de un conjunto de países, que exhiben una serie de condiciones muy variadas entre sí. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá conforman el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) al que posteriormente se unen como miembros plenos Belice y República Dominicana. Por otra parte, tenemos a Cuba dentro del área del Caribe y el desarrollo que ha tenido en materia de seguridad social.

La población total de los países de Centroamérica (SICA- 2017) miembros del SICA (incluye a República Dominicana y Belice y no incluye a Cuba) fue de 58.92 millones de personas. De ellas, 29.86 millones son mujeres (50.7% de la población total). La población de Cuba es cercana a los once millones de personas. Estamos contemplando una población cercana a los 70 millones de personas.

El país con mayor población de los países miembros del SICA es Guatemala (16.91 millones), seguido de República Dominicana (10.77 millones). Ambos países albergan al 47% de la población total. Honduras (9.27 millones) y El Salvador (6.38 millones), ocupan el tercer y cuarto lugar, respectivamente. Nicaragua (6.22 millones) y Costa Rica (4.91 millones), el quinto y sexto. Panamá (4.10 millones) y Belice (380,000) son los menos poblados. (SICA-2017)

Nos referimos a un conjunto de países con tamaños poblacionales diversos, que varían entre los 380.000 habitantes en Belice y cerca de 17 millones en Guatemala, y donde una proporción importante de la población vive en zonas rurales, que, si se consultan las estadísticas oficiales de los respectivos países, esta población, con diferencias importantes, se establece en alrededor de un 40% o superior de la totalidad de la población. Pero además nos encontramos países con procesos de transición demográfica avanzados como son los casos de Costa Rica y Panamá, con porcentajes de población muy altos en personas de edades iguales o superiores a los 65 años y otros que todavía se pueden beneficiar del bono demográfico con poblaciones jóvenes.

Otro factor relevante del contexto sociodemográfico es el alto porcentaje de empleo informal en los países, que se distribuye según el país desde el 38% y en algunos de los países pueden alcanzar cifras cercanas al 80 por ciento.

Los sistemas de seguridad social de los países Centroamericanos y del Caribe, dejando a un lado las especificidades del sistema cubano, son mayoritariamente contributivos. Esta contribución se divide entre el asalariado y su empleador y, en algunos de ellos, el Estado (contribuye en su condición de tal). De tal forma que los sistemas de seguridad social se desarrollan a partir del financiamiento contributivo y la cobertura se fundamenta en la condición de persona trabajadora.

Además de lo anterior en los últimos veinte años algunos de los regímenes de seguridad social en el área han desarrollado reformas de orden estructural o paramétricas en sus sistemas, incluso, en algunos de los casos y en cuanto a las reformas paramétricas, encontramos países en los que estas reformas se han presentado en forma constante con el fin de adaptar los sistemas a las necesidades y a las evoluciones de población y otros factores de orden económico.

Pero además nos encontramos con países con diversos niveles de cobertura en materia de vejez y salud, desde países con baja cobertura que se acercan al 19 % hasta países con números de coberturas superiores al 90% y diversos cuanto nos referimos a los sistemas de pensión y jubilación o de salud.

Todo este marco se ve agravado en algunos de los países del área por la presencia de procesos de migración constantes, pero con caracteres que se han venido observando en los últimos años, en donde los países Centroamericanos no son solamente receptores y expulsores de migrantes, sino que también conforman uno de los *puentes migratorios* más transitados del mundo cuando una serie de personas de diferentes nacionalidades inician un recorrido hacia el norte cruzando el denominado *Tapón del Darién o selva del Darién*, y cruzando toda Centroamérica con el objetivo de llegar a la Frontera de Estados Unidos.

El Banco Mundial ha señalado que, de acuerdo con cifras de la Oficina de Aduanas y Frontera Sur de Estados Unidos, en 2021, aproximadamente el 44 % de las personas provenientes de Guatemala, El Salvador y Honduras eran adultos en busca de oportunidades, el 40 % eran familias en busca de una vida más digna, y cerca del 16 % menores sin acompañantes (es decir, 122,000 niños, niñas y adolescentes). (Banco Mundial-2022) y señala a su vez la necesidad de establecer una *experiencia migratoria segura e informada* ya que solo en el año 2021 murieron más de 5.755 migrantes Centroamericanos, mientras que los casos de violaciones de derechos humanos se disparan a niveles alarmantes. (Banco Mundial 2022)

2. Los primeros programas de Seguridad Social en Centroamérica y el Caribe y las acciones de la OISS

A pesar de que, en los países de Centroamérica y el Caribe, encontramos algunas acciones de protección social por parte de los gobiernos de la región en el siglo XIX, se puede situar el proceso de nacimiento de los primeros programas de seguridad social en la década de los años cuarenta y cincuenta del siglo anterior, cuando a nivel constitucional y legal se crean los primeros regímenes de invalidez, vejez y sobrevivencia bajo el sistema de seguro social y se fundan las instituciones que gestionarían estos regímenes¹. Instituciones que, en la mayoría de los casos, con múltiples reformas han permanecido hasta el día de hoy.

A pesar de estas diferencias de origen se puede decir que a finales de los años cincuenta Centroamérica y el Caribe contaba con una serie de instituciones que gestionaban programas de seguridad social tanto en el campo de la salud como el de las pensiones y jubilaciones, en un menor desarrollo lo relativo a las prestaciones relativas a la seguridad y salud laboral de los trabajadores y a las denominadas prestaciones sociales.

A partir de ese momento se ha experimentado un desarrollo que podríamos considerar sostenido que ha permitido que grupos cada vez más amplios de la población puedan beneficiarse de los programas de seguridad social, sin dejar de lado los grandes retos que se afrontan en nuestros días con la sostenibilidad de los mismos.

¹ Por Ley N° 17 del 1 de noviembre de 1941 se crea la Caja Costarricense de Seguro Social, En Panamá, mediante la Ley 23 del 21 de marzo de 1941 se crea la Caja Panameña de Seguridad Social, Para el caso de Guatemala se crea el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS. Mediante el decreto legislativo número 295, del 30 de octubre de 1946. En El Salvador se decreta la primera Ley del Seguro Social (decreto legislativo 329) el 29 de septiembre de 1949, y el 23 de diciembre del mismo año se crea el Instituto Salvadoreño del Seguro Social. El Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, INSS, fue creado mediante decreto legislativo 161 el 22 de diciembre de 1955, y el Instituto Hondureño de Seguridad Social, IHSS, fue creado mediante el decreto 140 el 3 de julio de 1959, como el órgano encargado de administrar los servicios de la seguridad social a la población trabajadora de Honduras. En el caso de República Dominicana el Seguro Social el Sistema de Seguros Sociales es puesto en vigencia mediante la Ley no. 1896 del 30 de diciembre de 1948 y a partir del 11 de diciembre de 1962 la Caja Dominicana de Seguros Sociales, pasa a llamarse Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), mediante la Ley Núm. 8952, promulgada por el Consejo de Estado. En el caso de Cuba entre 1940 y 1958 se crearon 38 instituciones de seguro social, conocidas como cajas de retiro, a partir de 1959 se gesta el cambio que sufrió el sistema cubano de seguridad social (CIESS, 1998).

3. El nacimiento de la OISS del Centro de Cooperación y sus acciones en Centroamérica y el Caribe

En el acta del Segundo Congreso Iberoamericano de Seguridad Social reunido en Lima, Perú, en el año de 1954, que marca la creación de la *Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)*, aparecen como firmantes los señores representantes de las Repúblicas de *Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana*. Esta acta constitutiva en su artículo segundo establece claramente las funciones que se le asignan a este nuevo organismo que se crea y que indican desde el fomento del carácter ético y espiritual de la política social, la estimación de los valores humanos de Iberoamérica, la asistencia técnico social entre las naciones de Iberoamérica, actuar como órgano permanente de información y coordinación de experiencias de los países miembros, propiciar el estudios y perfeccionamiento de los sistemas de seguridad social, formación de las personas y el intercambio de experiencias entre las instituciones de seguridad social.

Desde 1954 la OISS ha tenido una amplia participación de los países de Centroamérica y el Caribe y sin duda podemos indicar que estos setenta años que celebramos este año 2024, han permitido el acompañamiento por la OISS de las instituciones mas emblemáticas de la seguridad social del área y la participación activa de las mismas en las actividades y reuniones desarrolladas sobre diferentes tópicos de la seguridad social y la consolidación de la misma, como uno de los más importante organismos de consulta, capacitación y asistencia técnica de los que trabajan en el área. Muestra de esta participación se presenta recientemente en el mes de marzo en San Salvador, El Salvador, cuando se realizan las reuniones estatutarias de la OISS y se desarrolla el IV encuentro sobre como ampliar la cobertura de seguridad social a colectivos de difícil inclusión: legislación y buenas prácticas para la afiliación de jóvenes en Iberoamérica.

Es necesario indicar que en un primer momento las acciones de la OISS para el área de Centroamérica y el Caribe se desarrollan desde la Secretaria General, pero posteriormente en el año 1990, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) firma un *Acuerdo de Sede* con el Gobierno de Costa Rica, que permitió que iniciara funciones el Centro Regional de Cooperación para Centroamérica y el Caribe, desarrollando acciones en los países del espacio Centroamericano y los países del Caribe de idioma castellano, Cuba y República Dominicana. A partir de ese momento, en forma directa se establecen los programas de atención especialmente en dos grandes

áreas que marcan esos primeros años del Centro Regional de Cooperación, la capacitación en materia de seguridad social y el desarrollo de asistencias técnicas específicas a las Instituciones de seguridad social especialmente en lo relativo a las prestaciones de vejez. Para el año 2023 se amplía la atención específicamente para el área del Caribe con la creación de una *Delegación de la OISS*, con sede en Santo Domingo República Dominicana.

Era evidente, al inicio de funciones del centro regional de cooperación, que la capacitación en materia de seguridad social era, en que aquellos primeros años una necesidad imperiosa debido a la ausencia, que incluso persiste al día de hoy pero en menor grado, de programas educativos formales por universidades o centros de capacitación. Esos primeros años se trató de formar los especialistas que laboraban en las instituciones de seguridad social miembros de la OISS en los tópicos esenciales en las prestaciones económicas y de salud especialmente. De esa forma se desarrollan cursos específicos en los diferentes países desde los principios de la seguridad social, y hasta las prestaciones de la seguridad social, gestión de instituciones de seguridad social en los ocho países que forman parte del Centro Regional de Cooperación. Por esta razón es común encontrar dentro de los cuadros técnicos y directivos de las instituciones de seguridad social Centroamericanas y caribeñas, funcionarios y funcionarias que han cursado capacitaciones con la OISS y que han encontrado en estas capacitaciones las herramientas para fortalecer y ejecutar de mejor forma sus labores.

A partir del año dos mil encontramos programas de estudio especialmente de postgrado en materia de trabajo y seguridad social de algunas universidades Centroamericanas hasta que la secretaria general de la OISS en régimen de cooperación con la Universidad de Alcalá de Henares desarrolla las maestrías en varios programas de seguridad social, que han permitido que muchos de los cuadros gerenciales y técnicos de las Instituciones de seguridad social de Centroamérica y el Caribe se hayan capacitado en áreas de la seguridad social en cursos de posgrado. Las instituciones adscritas al Centro Regional poseen en este momento técnicos especializados en estas maestrías y cursos especializados.

Para el año 2018 y en cooperación con las instituciones miembros de la OISS de Honduras y la Universidad de la Defensa de Honduras (UDH), se inicia un proceso de cooperación del Centro Regional para el desarrollo de una maestría específica en Seguridad Social que a la fecha ha logrado graduar a grupos importantes de funcionarios de las instituciones de Honduras y que laboran directamente con programas de seguridad

social. Esta primera experiencia tiene como objetivo el lograr desarrollar programas específicos en centros universitarios del área.

a) El convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y los acuerdos bilaterales y multilaterales

Especial referencia a la función que dentro del acta del Segundo Congreso Iberoamericano de Seguridad Social se denomina *acuerdos sociales multilaterales y colectivos*. Esta función que hoy podemos resumir en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social como el primer instrumento a nivel Iberoamericano que protege los derechos de las personas trabajadoras migrantes en el espacio Iberoamericano. En el área de Centroamérica y el Caribe se generaron en las décadas de los años sesenta y setenta del siglo XX, una serie de convenios de orden bilateral y multilateral y que permitieron en su momento el otorgamiento de prestaciones, especialmente de salud, a los trabajadores migrantes entre los países Centroamericanos ². Esta cultura de acuerdos que fue en su momento una constante entre los países, se ha visto robustecida con la creación de organismos de cooperación interinstitucional tales con el Consejo de Instituciones de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana (CISSCAD) dentro del cual al día de hoy se desarrollan los primeros pasos con el fin de lograr un *Convenio Multilateral de beneficios de salud* que permita el dotar de prestaciones de salud a los trabajadores migrantes que sea beneficiarios de los programas de seguridad social de las diferentes instituciones del área, y del que el Centro Regional ha participado como asesor, y de ahí al desarrollo de una *Política de Seguridad Social* para Centroamérica y el Caribe que se desarrolla en este momento por acuerdo entre el Banco de Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la OISS y que permitirá contar con una política que sea conocida y aprobada al seno del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

De la misma forma, mención especial debemos de realizar a las acciones desplegadas por la Secretaria general y el Centro Regional para la firma y ratificación por los países del área del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

² Véase Convenios, Acuerdos e Instrumentos jurídicos complementarios de Seguridad Social en la Comunidad Iberoamericana, Actualización 2011, Organización Iberoamericana de Seguridad Social- AECID 2011.

El estado de situación actual indica que dos países firmaron y ratificaron el Convenio, a saber, El Salvador que ratificó y depositó el instrumento de ratificación desde el 4 de setiembre de 2008, y República Dominicana, que deposita el instrumento de ratificación en el año 2020, y dos países que lo firmaron a saber: Costa Rica desde el 10 de noviembre de 2007, y el más reciente firmante, Honduras el 13 de mayo del presente año. Se continúan dentro de los programas del Centro Regional con un esfuerzo sostenido de poner en conocimiento de los funcionarios de las Instituciones de seguridad social y de los gobiernos de los países que no han firmado o ratificado el convenio los elementos esenciales del mismo y sus objetivos. Esta acción se desarrolla por medio de la emisión de cursos y capacitaciones en general sobre el convenio, y asistencias técnicas a los países en proceso de firma o de ratificación.

b) La Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo

En las últimas décadas, Centroamérica y el Caribe ha ido pasando por una serie de cambios en aspectos sociales, económicos y políticos, que responden a las tendencias mundiales. La situación de salud y seguridad de los trabajadores en la Región es deficiente y muchas ocupaciones son altamente riesgosas. La OISS ha propuesto a la comunidad iberoamericana la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo y dentro de ella el conocer la situación de la Seguridad y Salud de los Trabajadores en cada país, es el primero de los objetivos específicos establecidos en la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en Trabajo 2010-2013. Para conseguir este fin, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) abordaron, en 2011, la realización de la I Encuesta Centroamericana de Condiciones de Trabajo y Salud (I ECCTs).

La encuesta fue practicada por la Empresa Borge & Asociados, con la colaboración de la red SALTRA de profesores universitarios de Centroamérica y las Universidades de Texas (EE.UU.) y Pompeu Fabra (España). Una vez realizada la encuesta y validados los datos estadísticos obtenidos, se ha llevado a cabo por un equipo técnico de la OISS, un análisis global de la percepción de los trabajadores Centroamericanos sobre las condiciones de trabajo y de seguridad y salud laboral.

En los últimos años se ha realizado un esfuerzo sostenido con las instituciones de Seguridad Social, dentro del marco de la III Estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo de los problemas que plantea el cambio climático y el estrés calórico al que se enfrentan las personas trabajadoras, especialmente en algunas actividades. Con consecuencias de salud muy serias para estas, que incluso han generado la denominada *enfermedad renal crónica de causas no tradicionales (ERCnT)*, que es un problema de salud pública que afecta a la Región de Centro América y República Dominicana ³. Pero además la CEPAL considera que hay una relación entre la migración desde Centroamérica, particularmente desde el corredor seco del norte, desde Guatemala hasta Honduras, y la desecación a largo plazo de esa zona, agravada por el cambio climático. (Bárcena, 2019). Tenemos no solamente problemas reales de enfermedad de las personas trabajadoras, sino también de que estos fenómenos provocan migraciones internas y externas en una zona por lo demás en donde la migración es una constante. Por lo que la acción del Centro Regional se debe de focalizar en estos temas de protección a las personas trabajadoras.

4. Los desafíos a enfrentar

Es comúnmente aceptado que el principal reto que tiene las instituciones de seguridad social del área de Centroamérica y el Caribe están referidos a **la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y salud**. Nos referimos entonces a la capacidad de dichos sistemas de enfrentar sus obligaciones o de mantener los compromisos de cobertura y suficiencia de las prestaciones sin dejar de ser solventes. En este contexto, tal y como lo ha sostenido la CEPAL la sostenibilidad de los sistemas de pensiones es un concepto integral que incluye al menos tres dimensiones: i) la cobertura adecuada, ii) la suficiencia de las prestaciones y iii) la sostenibilidad financiera. Encontrar el equilibrio entre estas tres dimensiones, sin que ninguna de ellas ponga en riesgo a las demás, es fundamental. Este desafío se revierte al Centro Regional desde la perspectiva de atender las necesidades que en esa dirección se deban de atender y el esfuerzo conjunto con las instituciones de seguridad social en el desarrollo de las capacidades para afrontarlos. Cada día es más

³ La nefropatía endémica de Mesoamérica (MeN, por sus siglas en inglés) es una enfermedad tubulointersticial de etiología desconocida que progresa a enfermedad renal crónica (ERC) mayormente en los adultos masculinos habitantes de algunas zonas específicas de Mesoamérica, región que comprende el sureste de México, Guatemala, Honduras, El Salvador, así como la costa del océano Pacífico de Nicaragua y Costa Rica en Centroamérica. Véase Nefrología al día <https://nefrologiaaldia.org/es-articulo-nefropatia-endemica-mesoamericana--319>.

común la participación y el desarrollo de actividades con el objeto de aumentar la cobertura en determinados países y lograr atraer colectivos de difícil inclusión que han sido históricamente excluidos de los programas de salud y pensiones y dentro de este reto afrontar los problemas generados por los trabajadores en la informalidad y la atención de las nuevas formas de trabajo (UBER- DIDI, etc.). La secretaria general ya ha desarrollado una serie de conferencias y seminarios, estudios y debates sobre el tema. Se han realizado tres foros en 2022, 2023 y 2024, sobre este tema, y el Centro Regional ha desarrollado en colaboración con instituciones del área una serie de debates y seminarios sobre el tema y lo plantea como acción principal de sus actividades dentro del programa 2024- 2025, sin dejar de lado los programas de capacitación que se desarrollan dentro de los programas.

Por último, pero no más importante en los últimos años y con el impulso de la secretaria general, se ha planteado el reformular el funcionamiento de los sistemas de seguridad social, incorporando una perspectiva de género que tome en consideración la desigual situación de hombres y mujeres a raíz de los papeles, normas y conductas social y culturalmente asignados. Se deben examinar el alcance y los efectos de las políticas y programas gubernamentales en hombres y mujeres, de tal manera que se asegure un acceso igualitario de ambos sexos a los servicios y a los recursos productivos. El proceso implica una mejor condición de las mujeres en la actividad económica dando libre acceso a ocupaciones de mayor productividad, sino también las retribuciones justas y equitativas. De esta forma y en diferentes instituciones del área se han capacitado en los elementos de género a más de doscientos funcionarios y funcionarias de instituciones miembros de la OISS y es un proceso constante en las actividades del Centro Regional.

Es evidente que para los sistemas de seguridad social representan grandes desafíos pero también para el Centro Regional es un campo fértil para el desarrollo de las actividades que permitan el acompañamiento a esos sistemas para enfrentar con herramientas y conocimiento modernos los mismos. Esa es un reto que hemos asumido con todo nuestro esfuerzo.

Aniversario



1954-2024

**LA SEGURIDAD SOCIAL
LATINOAMERICANA,
ENTRE EL INTERAMERICANISMO
Y LA IBEROAMERICANIDAD**

Gustavo Riveros Aponte

Director del Centro Regional de la OISS para Colombia y el Área Andina

LA SEGURIDAD SOCIAL LATINOAMERICANA, ENTRE EL INTERAMERICANISMO Y LA IBEROAMERICANIDAD

Gustavo Riveros Aponte

Introducción

Con motivo de cumplirse los 70 años de la fundación de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, se ha querido hacer un recuento muy rápido del entorno en que se concibió la OISS y las instituciones o hechos que la han rodeado durante sus setenta años de trabajo por la seguridad social iberoamericana.

No se trata de un análisis de la seguridad social, ni de los logros de la OISS, sino del recuento de situaciones políticas y sociales de la época, muchas de ellas anteriores a 1951, cuando se realizó el I Congreso Iberoamericano de seguridad Social. Además se muestra el contexto organizacional internacional en el cual se ha consolidado la OISS desde 1954, demostrando su capacidad como un Organismo Internacional, que (como lo señala su secretaria general) ha ido evolucionando en el tiempo para dar respuesta en cada momento histórico, a las necesidades existentes en el ámbito de la Seguridad Social y de la protección social y brindar la más estrecha y eficaz colaboración a las instituciones que la integran.

PRIMERA PARTE

En la primera parte se hará un recuento sucinto de la historia moderna de la seguridad social, partiendo de la ley de Seguridad Social de USA del año 1935, pasando por los planteamientos Beveridge en Gran Bretaña y la Declaración de Filadelfia de la OIT de 1944. Se intentará mostrar además, como hasta el año 1933 en Latinoamérica se impulsaba el “panamericanismo” y como a partir de esa fecha (VII Conferencia Internacional Panamericana) y con la “Política del Buen Vecino” (1933-1945) se inició una nueva etapa de las relaciones de Latinoamérica con USA, conocida como “Interamericanismo”, que tuvo repercusiones en la seguridad social con el surgimiento de la CISS (1942) y el resurgimiento de la AISS (1947).

Paralelamente a lo anterior, se mostrará como una vez terminada la segunda guerra mundial España fue aislada del concierto internacional y esta etapa ha sido conocida en los medios académicos como la del “aislacionismo español” o “la Cuestión Española”.

Ante las grandes migraciones de ciudadanos españoles a Sudamérica (Argentina y Venezuela especialmente) y con la necesidad de consolidar un “bloque históricamente amigo” el gobierno español de la época fomentó el “Iberoamericanismo”, que en materia de seguridad social tuvo su gran logro en el I Congreso Iberoamericano de seguridad Social (1951). Paralelamente al desarrollo de las dos corrientes anteriormente mencionadas (“Interamericanismo” e “Iberoamericanismo”) se mostrará el accionar de la ONU-OIT en materia de seguridad social, (Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el Convenio 102 sobre Normas Mínimas de seguridad Social (1952)

Esta etapa culmina a finales de los años 80 y comienzos de los 90 cuando surge la idea de construir un nuevo tipo de relaciones entre Iberoamérica y los países de habla castellana y portuguesa y que se materializó en la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (1991).

INICIO DE SEGURIDAD SOCIAL EN ESTADOS UNIDOS, GRAN BRETAÑA Y FRANCIA

En 1935, en Estados Unidos, se promulgó la Ley de la Seguridad Social¹, incorporándose un nuevo término que combina la "seguridad económica" con el "seguro social".

En 1941, en la Carta del Atlántico², el Presidente Estados Unidos y el Primer Ministro del Reino Unido, se comprometieron a una mejora de las normas laborales, a unos avances económicos y a una seguridad social para todos.

En 1942, en plena segunda guerra mundial, el Gobierno del Reino Unido publicó el Plan Beveridge³, que condujo a la instauración del primer sistema unificado de seguridad social. Simultáneamente en Francia, Pierre Laroque lideró los esfuerzos del Gobierno para extender la protección social a toda la población y estableció en 1946 un sistema nacional de seguridad social⁴.

En 1944, en la Declaración de Filadelfia, la OIT señaló:

¹ Derechos, luchas y políticas públicas: la seguridad social en Estados Unidos en la década de 1960, Nicolás Dvoskin: Ley de Seguridad de USA: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46702016000200003#:~:text=La%20Ley%20de%20la%20Seguridad,extendida%20a%20trav%C3%A9s%20de%20enmiendas;AARP:https://www.aarp.org/espanol/jubilacion/seguro-social/info-2020/momentos-clave-en-la-historia.html

² Carta del Atlántico: 1941 <https://www.dipublico.org/3682/carta-del-atlantico-14-de-agosto-de-1941/>

³ <https://www.histoiredelasecuritesociale.ch/synthese/1942>

⁴ UNAM, Ricardo Nugent, “La Seguridad Social: su historia y sus fuentes” <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/139/36.pdf>

“La Conferencia, convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente cuán verídica es la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social, afirma que:”

“...f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa;”

“(g) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones;”

“(h) proteger a la infancia y a la maternidad;”

“(i) suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados;”

“(j) garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales...”

Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)⁵.

La AISS nació en 1927 en Bruselas como Conferencia Internacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales de las Naciones Unidas. Se estableció en Ginebra una Secretaría, con el respaldo de la OIT. En 1936 pasó a llamarse Conferencia Internacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales, conocida por su sigla francesa de CIMAS. En 1939 al iniciarse la II guerra mundial, la CIMAS, que ya tenía 18 países miembros, tuvo que suspender sus actividades.

Al conmemorarse sus 20 años de existencia (1947), la CIMAS cambió de nombre y pasó a ser la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). La nueva entidad abrió su afiliación a los regímenes administrados por el Estado, como los del Reino Unido, de la URSS y de los Estados Unidos. Su combinación de entidades gubernamentales con administraciones autónomas determinó que la estructura de la AISS, para esa época, fuese única en el mundo de las organizaciones internacionales.

PANAMERICANISMO, INTERAMERICANISMO E IBEROAMERICANIDAD

En esta parte mostraremos como desde finales del siglo XIX los países americanos de habla castellana y portuguesa, políticamente “se han movido” entre dos ejes (Estados Unidos y la Península Ibérica) situación que ha repercutido en la seguridad social.

En el eje “norteamericano” se han desarrollado históricamente dos conceptos: “Panamericanismo” e “Interamericanismo”.

⁵ AISS, Historia: <https://www.issa.int/es/about/history>

En el eje liderado por España se han “conceptualizado” dos palabras “Iberoamericanidad” e “Iberoamericanismo”.

PANAMERICANISMO

A finales del siglo XIX y comienzos del XX América se encontraba enormemente influida por el “panamericanismo”⁶, que fue una política internacional con la que Estados Unidos buscaba el control comercial de la región y su expansión.

Hasta donde se ha podido investigar, la expresión “pan-american”⁷ fue usada públicamente por primera vez por un periódico de New York en 1889, para explicar la propuesta del Secretario de Estado de Estados Unidos de realizar una Conferencia Americana Internacional en donde se discutieran temas de seguridad y comercio. El objetivo de la Conferencia era establecer un acuerdo internacional para mantener América unida, con la idea de que el verdadero “enemigo” se encontraba en Europa. Por ello había que fortalecer los lazos entre las naciones, fomentar alianzas aduanales e incluso impulsar una moneda única.

De esta manera surgieron las Conferencias Americanas Internacionales, después llamadas Conferencias Panamericanas, que ocupaban un lugar importante en la organización de la Unión Panamericana (UPAN), antecedente directo de la Organización de Estados de América (OEA). Las Conferencias Panamericanas también fueron espacios internacionales para desarrollar ideas sobre temas que les concernían a todos los países americanos y generar lazos entre las naciones.

Una de las primeras acciones fue la creación de la Oficina Sanitaria Internacional en 1902 —llamada después Oficina Sanitaria Panamericana (1923)—, el antecedente directo de la actual Organización Panamericana de la Salud (OPS) (1958)⁸, dedicada a la creación de estrategias para abordar internacionalmente los problemas relacionados con la enfermedad y la sanidad.

Desde finales de los años 20 se empezó a pensar en la creación de un organismo panamericano que tuviera la misma función de la OIT, pero que fuera controlado regionalmente⁹.

⁶ “Panamericanismo y Latinoamericanismo (1986), Arturo Ardao. <https://www.jstor.org/stable/j.ctvfjd0w9.14?seq=1>

⁷ “Panamericanismo”: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/67085/1/213007.pdf>

⁸ OPS: <https://www.paho.org/es/quienes-somos/historia-ops/siglo-salud-publica-america-album-familia-ops#:~:text=En%201923%2C%20se%20le%20conoc%C3%ADa,se%20conoce%20como%20la%20OPS.>

⁹ “La Fundación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social”, Hugo Garciamarín, CISS, <https://ciss-bienestar.org/cuadernos/pdf/La-fundacion-de-la-conferencia-interamericana-de-seguridad-social.pdf>

A la VII Conferencia Internacional Panamericana (1933) se llevó la propuesta construir una instancia internacional dedicada exclusivamente a los asuntos del trabajo y la seguridad social y que se conocería como el Instituto Interamericano del Trabajo (IIT)¹⁰. Se decía que ese instituto panamericano del trabajo no sería competidor de la OIT, sino su colaborador. En la práctica la vida de la IIT fue muy corta, especialmente por temas relacionados con su sostenimiento financiero.

De otra parte, la geopolítica estaba cambiando en ese momento y Estados Unidos quería ganar influencia en Europa. Por eso en la VII Conferencia (1933) el Secretario de Estado de Estados Unidos presentó la “Good Neighbor Policy” impulsada por su gobierno.

“La Política del Buen Vecino”¹¹ establecía que las relaciones panamericanas serían de apoyo, amistad y no intervención. Estados Unidos manifestó que impulsaría una resolución donde manifestaría su buena voluntad para que los convenios comerciales favorecieran de igual forma a todas las partes.

La política de Estados Unidos en un principio pretendía ser neutral ante los conflictos, pero de colaboración internacional para evitarlos. Por eso, ante el avance del fascismo y el comunismo en Europa, desarrolló una política internacional transatlántica con la que pretendía frenar las posibles amenazas nacionales y alejar a “las malas influencias” del continente.

En resumen, Estados Unidos estaba pasando de impulsar el “panamericanismo” al “interamericanismo”¹². Ya en ese momento Estados Unidos no pretendía liderar el continente frente a los intereses europeos, sino colaborar entre naciones de ambos continentes en contra del fascismo y el comunismo. Esta nueva política ofrecía una apertura a la participación de diferentes organizaciones y países aliados, siempre y cuando respetaran la soberanía americana, especialmente los intereses estadounidenses.

Creación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social - CISS (1942)¹³

En agosto de 1940, ocurrió un hecho importante, la OIT se trasladó a la Universidad McGill, en Montreal, Canadá. Este movimiento trajo varias consecuencias en el continente, siendo la principal que introdujo a Canadá en el concierto interamericano.

¹⁰ Ver : “El trabajo en el debate panamericano (1923-1936)”, Juan Carlos Yáñez, Scielo: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-39292014000200003

¹¹ “Las Relaciones Interamericanas durante la Época del Buen Vecino”. Luis Suarez Salazar y Tania García Lorenzo. <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/salazar/lec5.pdf>

¹² “Interamericanismo”: <https://letraslibres.com/revista/malestar-en-el-interamericanismo/>

¹³ Fundación de la CISS, https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/02/Historia_de_la_CISS.pdf

Hasta el momento no formaba parte de la Unión Panamericana y, de hecho, esto siguió así hasta que en 1990 se hizo miembro de la OEA.

La relación de América con Canadá siempre fue complicada por el hecho de que en medios políticos internacionalistas se le consideraba como un país “miembro de otro sistema imperial” y esencialmente no-americano, el Commonwealth británico de las Naciones.

Otra consecuencia del traslado a Canadá fue el surgimiento del Comité Interamericano de Iniciativas de Seguridad Social (CIISS), que estaría encargado de impulsar la creación de la CISS. Un papel importante en esta iniciativa lo jugó el Perú, que en 1938 había sido el primer Estado latinoamericano en formar parte de la Conferencia de Mutualidades. Resumiendo, en el contexto del “interamericanismo”¹⁴ anteriormente descrito, en 1941 en Lima Perú, y por convocatoria de la OIT, se concibió la futura creación de la CISS¹⁵ por un grupo de representantes de gobiernos e instituciones del seguro social de los países americanos.

En septiembre de 1942 se realizó la primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social en Santiago de Chile. Asistieron dirigentes de instituciones y administraciones de la seguridad social de 21 países de América, así como de la Organización Internacional del Trabajo y la Oficina Sanitaria Panamericana (actualmente OPS) para crear la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. La CISS tiene su sede en la Ciudad de México desde 1953. En 1963 se fundó el Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social (CIESS), como órgano educativo de la CISS¹⁶.

CREACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS - OEA¹⁷

La OEA es la concreción organizacional de la política “interamericanista”. La Novena Conferencia Internacional Americana, se reunió en Bogotá, Colombia, en 1948, y contó con la presencia de delegados de 21 estados. (Canadá, desde 1990 hace parte de la OEA). Dicha Conferencia adoptó la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (“Pacto de Bogotá”) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Esta última Declaración fue anterior en unos meses a la declaración Universal de los Derechos del Hombre (diciembre de

¹⁴ “Las Relaciones Interamericanas en Perspectiva Crítica. Manuel Pérez González. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/16507-22.pdf>

¹⁵ CISS, <https://ciiss-bienestar.org/>

¹⁶ CIESS, <https://home.cieess.org/>

¹⁷ OEA, https://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp

1948) y puso de manifiesto el compromiso de la región con la protección internacional de los derechos humanos y sentó las bases para la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), que fue aprobada en 1969 y entró en vigencia en 1978.

Indica la OEA que “La Carta de la Organización de los Estados Americanos fue el resultado de un largo proceso de negociación que comenzó en 1945”.

Señala la OEA que “También se estableció la nueva relación de la Organización con el sistema universal de las Naciones Unidas, que se había creado tres años antes”. El artículo 1º de la Carta de la OEA establece que: “Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional”. En el marco anterior, la OEA ha participado en actividades relacionadas con la paz y la seguridad de la región, especialmente y más recientemente en varios momentos de la historia de Haití, cuando emprendieron misiones conjuntas con la ONU.

La Carta de 1948 ha sido modificada mediante Protocolos de Reformas en cuatro oportunidades: Buenos Aires, en 1967; Cartagena de Indias, en 1985; Washington, en 1992, y Managua, en 1993.

Son funciones de la OEA, entre otras: la Promoción de la Democracia; derechos humanos; tráfico de personas; igualdad de oportunidades para personas con discapacidad; eliminación de la pobreza; racismo; educación y desarrollo social; derechos humanos de la mujer y equidad de género; promoción del derecho internacional y reuniones y conferencias de los órganos políticos interamericanos.

Muy recientemente, en junio de 2024, dos órganos de la OEA, la Comisión Interamericana (CIDH) y la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) hicieron un llamado a los Estados de las Américas y el Caribe a “garantizar el derecho a la seguridad social, y particularmente el derecho a la pensión, a través de sistemas previsionales sostenibles y previsibles”. “Las reformas de los modelos de gestión de las pensiones, la disposición de los fondos previsionales y los ajustes del monto de las pensiones deben estar orientados a garantizar una vejez digna, a partir de prestaciones que permitan adecuadas condiciones de vida”¹⁸.

¹⁸ CIDH, 2024, <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/133.asp>

ONU, OIT Y LA SEGURIDAD SOCIAL

La ONU y la Declaración Universal de los Derechos Humanos

En 1948, la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁹, cuyo artículo 22 reconocía que "toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social". Esta Declaración Universal partió en dos la historia de la Seguridad Social como Derecho.

OIT Convenio 102 de 1952

Con el ánimo de "construir" un contexto histórico del surgimiento de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social – OISS (1954), me remitiré a las consecuencias positivas del Convenio 102 de la OIT, sobre Normas Mínimas de Seguridad Social del año 1952²⁰.

El Convenio 102 fue el primer tratado internacional con una visión sistemática de la Seguridad Social.

Dicho Convenio se basa en un conjunto de principios básicos de financiación, gobernanza y administración y además incluye temas como. Asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, prestaciones de sobrevivientes. Además, temas muy específicos como el cálculo de los pagos periódicos y la igualdad de trato a los residentes no nacionales.

El Convenio 102 establece los niveles mínimos de protección que deben garantizarse en relación con elementos como la cobertura, la suficiencia de las prestaciones, las condiciones para gozar de dichos derechos y la duración de las prestaciones.

Se resalta que posteriormente, a partir del convenio 102, la OIT adoptó algunos otros Convenios temáticos como por ejemplo, el "Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales" (1964)²¹; el "Convenio sobre las prestaciones de invalidez", vejez y sobrevivientes" (1967²²), el "Convenio sobre asistencia

¹⁹ ONU, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

²⁰ ONU, Convenio 102 de 1952:

https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247

²¹ ONU, Convenio 121 de 1964:

https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312266:NO

²² ONU, Convenio 128 de 1967:

https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312273

médica y prestaciones monetarias de enfermedad” (1969)²³; el “Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo” (1988)²⁴ y el “Convenio sobre la protección de la maternidad” (2000)²⁵.

Además, la OIT adoptó posteriormente dos normas cuya filosofía fue recogida en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (2007): “Convenio sobre la igualdad de trato” (1962)²⁶ y “Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de Seguridad Social” (1982)²⁷.

CONTEXTO HISTÓRICO EN QUE SE REALIZARON LOS TRES PRIMEROS CONGRESOS IBEROAMERICANOS DE SEGURIDAD SOCIAL

IBEROAMÉRICA, “IBEROAMERICANIDAD” E “IBERAMERICANISMO”²⁸

Paralelamente al proceso “panamericano- interamericano”, anteriormente descrito, se estaba consolidando la idea de una Seguridad Social Iberoamericana.

El Instituto de Cultura Hispánica tomó la iniciativa y promovió la realización en Madrid del I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. El cual, según la Revista Iberoamericana de Seguridad Social fue²⁹ “patrocinado por los organismos e instituciones de Previsión Social españolas, y con la participación efectiva de Gobiernos, instituciones y expertos iberoamericanos”. “El Congreso respondía a la preocupación de dar a la política social la efectividad necesaria para conseguir que los trabajadores alcanzasen el nivel de bienestar a que tienen derecho como factores de la riqueza nacional y como miembros de una sociedad que aspira a organizarse bajo el signo de la justicia social”.

“En dicho Congreso se puso de manifiesto que uno de los ejemplos más concretos de esta preocupación social es el notable desenvolvimiento de todos aquellos sistemas de

²³ ONU, Convenio 130 de 1969:

https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312275

²⁴ ONU, Convenio 176 de 1988:

https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312514

²⁵ ONU, Convenio 183 de 2000: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C183

²⁶ ONU, Convenio 118 de 1962: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:::12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312263

²⁷ ONU, Convenio 157 de 1982:

https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312302

²⁸ Con respecto a las palabras “IBEROAMERICANIDAD” e “IBERAMERICANISMO”:

https://cvc.cervantes.es/foros/leer_asunto1.asp?vCodigo=34171

²⁹ Revista Iberoamericana de Seguridad Social, Número 4, Año III, julio agosto de 1954. Página 654 y ss.

<https://ingesa.sanidad.gob.es/Publicaciones-y-Documentaci-n/Fondo-Historico/Revistas-del-Instituto-Nacional-de-Previsi-n--INP-/Revista-Iberoamericana-de-Seguridad-Social--1952---1978.html>

previsión que buscan, con particular interés, la solución contra las consecuencias de los infortunios y necesidades sociales que amenacen la salud y la vida de los que ligán su suerte a la realidad de su propio trabajo”.

“Por ello, aquel Congreso tuvo por finalidad el estudio colectivo de las medidas protectoras que, bajo la rúbrica amplia y generosa de la llamada “Seguridad Social”, se vienen desarrollando en los distintos países, considerando que éstas serán tanto más efectivas si los pueblos de estructura ambiental parecida contrastan de cuando en cuando sus experiencias no sólo a la luz de la técnica económica o administrativa, sino también desde el punto de vista de la ética, del estudio y de la investigación científica.”

Continuando con escritos de la época, vemos como con un lenguaje propio de ese momento, el Sr Marcelo Catalá, en Cuadernos de Política Social refiriéndose a la I Cumbre Iberoamericana señaló³⁰:

“España ha tenido ocasión de congregarse en su solar patrio a las naciones hermanas en torno a este tema de la caridad, el amor y la justicia que es la Seguridad Social, no para discutir sobre él, sino para comulgar en una identidad de pensamiento y sentimiento”. Como podemos ver, se refería a los países Iberoamericanos como “naciones hermanas” con “una identidad de pensamiento y sentimiento”.

Y continúa el Sr Catalá refiriéndose a los asistentes: “Iberoamérica respondió amplia, cariñosamente, a la llamada y de Filipinas a Chile, pasando por Portugal y a lo ancho de todas las latitudes del globo vinieron hacia España los hombres de nuestra propia estirpe, trayendo, con el bagaje de sus ideas, la curiosidad por conocer nuestras realizaciones,...”. Hacemos énfasis en que se refiere a los delegados iberoamericanos como “hombres de nuestra propia estirpe”.

Luis Jordana de Pozas³¹ refiriéndose a los países Iberoamericanos que asistieron al I y II Congreso Iberoamericano de seguridad Social, manifestó: “Además, nuestra Patria, según frase de Roosevelt en ocasión señalada, es una Mother of Nations, madre y miembro de una gran familia formada por más de veinte países soberanos con más de ciento cincuenta millones de hombres. El influjo recíproco que, en el orden social, ejercen estos pueblos entre sí ha sido muy grande, y, en lo futuro, puede asegurarse que será mucho mayor. Geográfica, histórica y racialmente ...”

³⁰ I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social (Cuadernos de Política Social), Marcelo Catalá): <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/29378rps010092.pdf>

³¹ Revista Iberoamericana de Seguridad Social, Número 4, Año III, julio agosto de 1954. Página 607 y ss. Artículo de Luis Jordana de Pozas. <https://ingesa.sanidad.gob.es/Publicaciones-y-Documentaci-n/Fondo-Historico/Revistas-del-Instituto-Nacional-de-Previsi-n--INP-/Revista-Iberoamericana-de-Seguridad-Social--1952---1978.html>

“Aislacionismo español”³²

Terminada la II guerra mundial, los nuevos organismos mundiales, como las Naciones Unidas, nacidos de la tradición de pensamiento liberal, sentenciaron a España a un aislacionismo³³.

Como lo señalaremos a continuación, a finales del año 1946, todo parecía estar en contra de la aceptación del gobierno español a nivel mundial. En diciembre de 1946 el nuevo organismo global, la Organización de las Naciones Unidas, había rechazado la adhesión de España.

“Eso forzaba a los españoles a buscar los apoyos necesarios a nivel internacional en esas duras condiciones”. “Si las potencias occidentales negaban la presencia española en estos nuevos resortes del poder, así como negaban a España la presencia de sus embajadores, los representantes internacionales de la diplomacia” española “llamaban a todas las puertas posibles para encontrar esos apoyos necesarios”.

“De la misma manera que España había sido rechazada como nación democrática en las Naciones Unidas, también se denegó a los españoles la ayuda norteamericana del Plan Marshall. En la Conferencia de París de agosto de 1947³⁴, una quincena de países aceptaron los términos impuestos para recibir esas ayudas económicas llamadas a reconstruir las maltrechas economías europeas. Para 1947 España estaba sola, arruinada y sin capacidad de cambiar esa posición”.³⁵

La “Cuestión Española”

Se conoce como “Cuestión Española”³⁶ al conjunto de circunstancias geopolíticas y diplomáticas que marcaron la relación entre España y las Naciones Unidas entre 1945 y 1955, originadas en el hecho de que la ONU le negó el ingreso a ese país en la organización.

La “Cuestión Española” desapareció cuando España ingresó oficialmente en la ONU el 4 de diciembre de 1955³⁷, lo que fue posible gracias a los “cambios” que se produjeron en

³² “Las causas del aislacionismo español”. Enrique Manera. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/32628rpi014007.pdf>

³³ “La España franquista y la construcción europea (1945-1975)”, Carlos Sanz Díaz.

https://www.cvce.eu/content/publication/2010/4/28/481bb424-d791-48cf-8d54-7746982d42ec/publishable_es.pdf

³⁴ Ver Conferencia de París-1947. <https://humanidades.com/tratados-de-paz-de-la-segunda-guerra-mundial/>;

<https://bnr.bg/es/post/100102270/el-tratado-de-paz-de-pars-de-1947>

³⁵ El Problema de España bajo el primer franquismo, 1936-1956. El debate entre Pedro Laín Entralgo y Rafael Calvo Serer

<https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/7478/tarv.pdf>

³⁶ Memorial Democràtic: https://memoria.gencat.cat/ca/que-fem/publicacions_md/revista-temps-i-espais-de-memoria/temps-i-espais-de-memoria.-num.-03/la-mirada/la-esperanza-frustrada.-el-exilio-republicano-ante-la-cuestion-espanola-en-naciones-unidas-/

³⁷ España ingresa a ONU: <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/EspanaNacionesUnidas.aspx>

las relaciones entre los dos bloques (Europa oriental y Europa Occidental con Estados Unidos). Para esa época se abrió paso la idea de una ampliación de la ONU, para admitir a aquellos países que figuraron en el bando perdedor de la Guerra Mundial o fueron neutrales, y que en ese momento estaban alineados junto a una u otra superpotencia, como era el caso de España. El 8 de diciembre de 1955 la Asamblea General de la ONU admitió a dieciocho nuevos miembros, entre ellos España, junto con Italia, Portugal, Hungría, Rumania, Bulgaria, Albania, Austria y otros diez países más. No hubo ningún voto en contra y solo dos abstenciones, México y Bélgica.

NACIMIENTO DE LA OISS

I CONGRESO IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL (1951) ³⁸

Con el fin de recordar los antecedentes del I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social³⁹, e independientemente de las concepciones políticas de quienes escriben, vale la pena resaltar lo narrado en la Revista Historia Social y de las Mentalidades⁴⁰, cuando indica que “En 1938, se constituyó el Comité Interamericano de Iniciativas en Materia de Seguridad Social a fin de que los Gobiernos e instituciones dedicadas a la materia tuviesen un organismo permanente de estudio, colaboración, información y acción teórica.

Como resultado, el Comité celebró entre el 10 y 16 de septiembre de 1942 en Chile, la primera Conferencia Iberoamericana de Seguridad Social, a la que asistieron representantes de veintiún países”: “... así como representantes de la OIT, la Oficina Panamericana y el Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia”.

Señala la revista que se celebraron dos conferencias más, en Brasil en 1947 y en Argentina en 1951, “que no atrajeron demasiada atención, pero que igualmente siguieron siendo relevantes para la difusión de reformas en los sistemas de seguridad social en todo el continente”. Dice la revista que los dirigentes del gobierno español de la época eran conscientes de esta realidad.

Indica la revista que “junto a la necesidad de reforzar el papel de España en el concierto internacional”, los representantes del gobierno español de la época “se veían motivados

³⁸ Cuadernos de Política Social, Marcelo Catalá: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/29557rps024141.pdf>

Ver Revista de Política Social, artículos Marcelo Catalá: <https://www.cepc.gob.es/autor/marcelo-catala>

³⁹ I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social (Cuadernos de Política Social), Marcelo Catalá: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/29378rps010092.pdf>

⁴⁰ Franquismo e Iberoamérica a través de los convenios de Seguridad Social. Una aproximación desde España. Revista de Historia Social y de las Mentalidades, Vol. 24, N° 2, Jul.-Dic., 2020: 97-120 ISSN: 0719-4749 (online). Universidad de Santiago de Chile. Santiago de Chile. <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/historiasocial/article/view/4453>

a participar en este entramado regional por dos motivos: creían en la ejemplaridad del sistema de seguridad social español para los países iberoamericanos, y más teniendo en cuenta las raíces culturales comunes; y pensaban que la participación de EE.UU. como miembro en el Comité, significaba la presencia de una posición teórica diferente” a la del gobierno español. Por ello, los Ministros de Asuntos Exteriores y de Trabajo, “así como el Instituto de Cultura Hispánica, se esforzaron en integrar España en tales circuitos. Las labores cristalizaron en el Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Madrid el año 1951, en la sede del Instituto de Cultura Hispánica”.

“A este Congreso enviaron representantes Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, España, Filipinas, Haití, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, El Salvador, Uruguay, Venezuela, así como observadores de Italia, Bélgica, la Asociación Internacional de Seguridad Social y del Comité Iberoamericano de Seguridad Social, y se contó con el respaldo explícito de la OIT y de la Conferencia de Estados Americanos”.

Indica además la revista que “A pesar del apoyo y la representación de organizaciones internacionales técnicas en el Congreso, el evento tuvo un evidente carácter político, marcado por la ausencia de países como EE.UU. y México. Lo más destacado de este Congreso fue la consolidación del Consejo Asesor de la Oficina Iberoamericana de Seguridad Social, que cumplía tres funciones: organizar seminarios de estudios sobre terminología, legislación comparada y problemas de aplicación práctica de la Seguridad Social; convocar becas y cursos de formación destinados a iberoamericanos para que conociesen el sistema de previsión social español; y editar publicaciones formativas y técnicas”.

Una visión del I Congreso acorde con el gobierno español de la época

Marcelo Catalá⁴¹, refiriéndose al primer I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social señaló: ⁴²“Como colofón último, signo del afán de seguir andando juntos los caminos de lo social, se resolvió crear una Comisión Iberoamericana de Seguridad Social, que, bajo una presidencia múltiple, a la que se vinculen las correspondientes delegaciones de cada

⁴¹ Marcelo Catalá Ruiz (Calatayud, 1911 – Madrid, 1976) se graduó en Derecho por la Universidad de Zaragoza, para después cursar en Madrid las carreras de Filosofía y Letras y Ciencias Políticas y Económicas, doctorándose en ambas. En cuanto a su vida profesional, fue funcionario del Ministerio de Trabajo, Inspector de Trabajo en Barcelona y Madrid, Director General de Seguros desde el año 1962 hasta el 1966 y jefe del Servicio de Relaciones Internacionales. Departamento para el que desempeñó diversas misiones en varios países europeos y sudamericanos, formando parte de la delegación española en la XLVI Reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo. (En sus escritos sobre seguridad social no solo plasma las posiciones ideológicas del gobierno español de la época, sino que permanentemente hace alusiones a las doctrinas católicas y a la justicia social). Ver: <https://www.cepc.gob.es/autor/marcelo-catala>

⁴² Ibid, Cuadernos de Política Social. Marcelo Catalá: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/29378rps010092.pdf>

país, propugne el funcionamiento permanente de los Congresos Iberoamericanos sobre Seguridad Social, busque la efectividad de sus resoluciones, promueva el intercambio de experiencias, así como el estudio de los temas de mayor interés, procure la difusión de los trabajos más meritorios y mantenga las convenientes relaciones con la Oficina Internacional del Trabajo, el Comité Permanente Interamericano y la Asociación Internacional de Seguridad Social.

Al propio tiempo se propuso la creación en el Instituto de Cultura Hispánica de una “Oficina Iberoamericana de Seguridad Social” como órgano de cooperación de la Comisión, con carácter técnico y permanente, y de la que forma parte la Sección de Terminología, a la que se ha hecho anterior referencia”.

El mismo escritor Marcelo Catalá, refiriéndose a la intervención de la cabeza del gobierno español de la época, en la inauguración del I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, escribió⁴³:

“La severidad de su consigna es clara: dejar a un lado el signo de la pasión y de la ambición política, que hasta ahora se viene utilizando, al socaire de las cuestiones sociales, para poner a su servicio decididamente el fervor católico capaz de crear una solidez social suficientemente firme para poder enfrentarse y resistir a los embates del mundo materialista; realización de la justicia con la mejora y la Seguridad Social sobre los firmes de las bases económicas y progresivas, que suprimiendo los abusos capitalistas, conozcan al propio tiempo la función económica social que el capital es capaz de desempeñar; sin olvidar que si todos los recursos de un país quedan adscritos a la defensa del mismo, cuando su integridad peligra, todos los bienes de la nación deben de adscribirse igualmente a la Seguridad Social de cuantos integran la patria, en la inquietud común, por llevar a los hombres dentro de una mayor espiritualidad, la seguridad, el pan y la justicia”.

Una visión de algunos organizadores del I y II Congreso Iberoamericano

Aquí se quiere hacer énfasis en que el I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social del año 1951 fue anterior a la promulgación del Convenio 102 de la OIT (1952).

El I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social se inauguró en Madrid en el mes de mayo de 1951 y se clausuró en Barcelona.

⁴³ Ibid, Cuadernos de Política Social. Marcelo Catalá. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/29378rps010092.pdf>

El I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social recomendó, entre otros aspectos, la creación de “la Comisión y de la Oficina Iberoamericana de Seguridad Social” (Revista Iberoamericana de Seguridad Social)⁴⁴.

Un artículo de la revista dice expresamente que las tareas desarrolladas a raíz de las recomendaciones del primer Congreso, responden a los intereses de España de la época, con respecto a los trabajadores españoles migrantes. *“... Y es de esperar que, siguiendo las recomendaciones del I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social y nuestro propio interés, se intensifique la negociación de convenios de seguros sociales con las naciones hermanas y con aquellas otras en el territorio de las cuales se encuentren trabajadores españoles”*.

Ese primer Congreso fue promovido por el Instituto de Cultura Hispánica y fue “patrocinado” por los organismos e instituciones de previsión social españoles.

En dicho Congreso y según la revista en mención (página 653) participaron gobiernos, instituciones y expertos iberoamericanos.

En la sección Internacional del No 4 de la Revista Iberoamericana, la publicación, refiriéndose al I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social de 1951 (páginas 654 y 655), indicó:

“Por ello, aquel Congreso tuvo por finalidad el estudio colectivo de las medidas protectoras que, bajo la rúbrica amplia y generosa de la llamada “Seguridad Social”, se vienen desarrollando en los distintos países, considerando que éstas serán tanto más efectivas si los pueblos de estructura ambiental parecida contrastan de cuando en cuando sus experiencias no sólo a la luz de la técnica económica o administrativa, sino también desde el punto de vista de la ética, del estudio y de la investigación científica.

“La cooperación lograda en el I Congreso demostró, además, que cuanto más completos sean los resultados conseguidos en las reuniones y contactos de los países de condiciones y problemas similares, mayor y más fecunda podrá ser la aportación de la comunidad de estos pueblos a la acción internacional de Seguridad Social que estimulan los grandes organismos mundiales”.

“He aquí, pues, la razón de los Congresos Iberoamericanos, que significan cooperación mutua interna, cooperación interamericana y cooperación mundial. Por el espíritu que los

⁴⁴ Revista Iberoamericana de Seguridad Social, Número 4, Año III, julio agosto de 1954. Página 628 y ss. Director Luis Jordana de Pozas. <https://ingesa.sanidad.gob.es/Publicaciones-y-Documentacion/Fondo-Historico/Revistas-del-Instituto-Nacional-de-Previsi-n--INP-/Revista-Iberoamericana-de-Seguridad-Social--1952---1978.html>

preside carecen de prejuicios que enturbien su finalidad, y aceptan con la mejor voluntad cuantas colaboraciones se le presten”.

Es claro que el artículo de la revista citada habla en nombre de la Comisión y de la Oficina Iberoamericana de Seguridad Social, y refiriéndose al próximo II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, expresó:

“Quedan invitadas a participar en este Congreso las Entidades oficiales, Instituciones y Organismos encargados de la gestión de los Seguros Sociales, Universidades y Escuelas sociales o de Servicio Social que se ocupan de la enseñanza de la Seguridad Social, y los expertos, especialistas y profesores de los países iberoamericanos y filipinos que se han ocupado de esta materia.”

“La Comisión Iberoamericana de Seguridad Social solicita de todos cuantos se interesan por los problemas de Seguridad Social y por los temas que han de ser tratados en el Congreso su cooperación y adhesión a los trabajos del 11 Congreso Iberoamericano de Seguridad Social y le brinden su colaboración por medio de comunicaciones y ponencias.”

“La Secretaría de la Comisión y de la Oficina Iberoamericana de Seguridad Social será la Secretaría General del Congreso.”

II CONGRESO IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL (Lima, Perú, 1954)

La “Carta Constitucional de la OISS” quedó aprobada en el II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Lima (Perú) en 1954⁴⁵, que contó con la presencia de la mayoría de los países integrantes de la Región, junto con representantes de la OIT, OEA y AISS. A partir de esa fecha la Organización inicia actividades con una estructura transitoria y estatutos provisionales, que fueron aprobados en el III Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Quito, Ecuador, en noviembre de 1958.

Durante el congreso se presentaron las conclusiones de las siete (7) comisiones, incluyendo la que trabajó y propuso el proyecto de estatutos provisionales.

Primera Comisión: Fórmulas y resultados logrados en la aplicación de los seguros sociales al campo.

⁴⁵ Por aquellas coincidencias de la historia, tanto la **CISS** (órgano de la seguridad social del Interamericanismo) (1942), como la **OISS** (expresión de la seguridad social Iberoamericana) (1954), fueron creados, bajo gobiernos totalmente distintos, en Lima, Perú.

Se recomendó la extensión del seguro social a todos los trabajadores agrícolas y rurales independientes, incluyendo a los miembros de su familia, y la existencia de una sola institución del Seguro, que unifique la protección contra todos los riesgos.

Segunda Comisión: Sistemas de Financiación de la Seguridad Social. Los recursos económicos de la Seguridad Social deben proceder en forma tripartita: de cotizaciones de los asegurados; de los empleadores; y de subvenciones del Estado, procurando que los impuestos sobre los que recaigan estas subvenciones no se transfieran al consumidor. Se propuso la creación de la Comisión Actuarial Iberoamericana de Seguros Sociales (CAISS).

Tercera Comisión: Problemas y Soluciones para la Conservación de los Derechos de los Trabajadores Migrantes.

Declaró que el derecho a los beneficios de seguridad social no debe perderse por el hecho de la migración y que los principios fundamentales los constituyen los de no discriminación, imperio de la ley territorial y respeto a los derechos adquiridos o en curso de adquisición.

Cuarta Comisión: Enseñanza de la Seguridad Social.

Recomendó que los Estados Iberoamericanos procuren, en todos los grados de la enseñanza, formar la conciencia del alumnado en el conocimiento de la Seguridad Social.

Quinta Comisión: Sistemas para la Formación Profesional de Técnicos

Se concluyó que todos los técnicos en Seguridad Social han de poseer una preparación general adecuada sobre la materia, a fin de que participen del necesario sentido de solidaridad esencial para la eficacia de la obra.

A este fin es preciso distinguir los grupos profesionales siguientes:

- a) Personal Administrativo;
- b) Personal Sanitario-Asistencial;
- c) Personal Actuarial y de Estadística.

En lo que concierne al personal Sanitario-Asistencial (Médicos, Odontólogos, Farmacéuticos y demás personal auxiliar), se preconiza que la formación debe iniciarse en los propios Centros de Enseñanza, mediante la inclusión en los respectivos planes de estudio de temas relativos al ejercicio de estos profesionales en la esfera de la Seguridad Social.

Sexta Comisión: Terminología de la Seguridad Social.

Se recomendó a los países iberoamericanos que realizaran un estudio terminológico de su legislación de seguridad social, abordar la tarea de definir los términos utilizados en las

lenguas española y portuguesa y tomar como base para futuros trabajos, el ensayo de recopilación, unificación y definición de términos aprobados por la Comisión a propuesta de la Delegación Peruana.

En vista de la amplitud que tiene el vocablo Seguridad Social, se acordó no definirlo en ese Congreso, debiendo este punto ser tratado en el próximo Congreso.

Finalmente, se presentó el contenido del Anteproyecto de Estatutos⁴⁶ de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y las disposiciones transitorias mientras se aprobaban los estatutos. que en el III Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Quito, Ecuador, en noviembre de 1958, fueron aprobados los estatutos, que posteriormente tuvieron una revisión y actualización en el XI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Punta del Este, Uruguay, del siete (7) al ocho (8) de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995). En el proyecto de estatutos presentado en el segundo Congreso se asignó a la OISS un cuadro muy amplio de funciones en orden a la Seguridad Social iberoamericana, de las que debe destacarse, el fomentar el carácter ético que debe presidir a la política social; el proponer los medios precisos para realizar una asistencia técnica recíproca, entre los diferentes países; el facilitar la práctica de los acuerdos sociales entre los mismos, preferentemente con carácter multilateral; el convocar los futuros Congresos Iberoamericanos de Seguridad Social y facilitar el estudio, la información y el perfeccionamiento de las materias propias de esta disciplina.

Se recuerda además que consideró como miembros de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social - OISS, a los gobiernos e instituciones oficiales nacionales que enviaron representantes al Segundo Congreso Iberoamericano de Seguridad Social de 1954.

⁴⁶ "Anteproyecto de Estatutos OISS 1954" Tomado de EsSalud (Perú), Repositorio Institucional, "Información Nacional", pag 85 y ss. <https://repositorio.essalud.gob.pe/handle/20.500.12959/1408>

SEGUNDA PARTE

En esta segunda parte mostraremos el entorno en el cual se ha “desenvuelto” la OISS desde el año 1991 cuando se creó la Conferencia Iberoamericana y se institucionalizó la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

Además se crearon las Reuniones Ministeriales, las cuales se reúnen cada dos años (anualmente hasta 2014) a los ministros y altos responsables iberoamericanos de diferentes áreas para tratar temas sectoriales. Para el caso que nos ocupa se trata de la “Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Trabajo y Máximos Responsables de la Seguridad Social”. Además la creación de la SEGIB, y su rol como ente aglutinador de lo que en algunos medios se conoce como “Sistema Iberoamericano”.

Los interesados en el tema pueden consultar las declaraciones de las diferentes Cumbres y los documentos de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros y Ministras de Trabajo y Máximas Autoridades de Seguridad Social y encontrarán en ellos los “mandatos” que dichos estamentos le han dado a la OISS como máxima entidad iberoamericana de seguridad social y de protección social.

CONFERENCIA IBEROAMERICANA Y CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO

La OISS, siendo coherente con su labor y sus logros, se ha presentado en los diferentes escenarios como un Organismo Internacional, que ha ido evolucionando en el tiempo para dar respuesta en cada momento histórico, a las necesidades existentes en el ámbito de la Seguridad Social y brindar la más estrecha y eficaz colaboración a las instituciones que la integran.

Un ejemplo concreto de esa evolución que ha tenido la Organización es el rol que ha jugado en Iberoamérica a partir de 1991. A partir de ese año la OISS ha aceptado y cumplido con los mandatos de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno y además ha participado activamente, con propuestas, en la Conferencias de Ministros de Trabajo y de Seguridad Social.

La Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno surgió en 1991, como una forma de institucionalizar las relaciones entre los 22 países de habla portuguesa y española de América Latina y Europa. Los encuentros desde 2014 se realizan una vez cada dos años (antes de 2014 era anual), y trabajan con agendas de largo plazo.

ANTECEDENTES DE LA CUMBRE DE 1991

La idea de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno tomó fuerza en 1990, con el objetivo de institucionalizar las relaciones entre los 22 países de habla portuguesa y española de América Latina y Europa (Incluyendo Andorra).

Si bien las reuniones comenzaron a realizarse en 1991, la idea de convocar a una reunión de mandatarios iberoamericanos se planteó en España hacia finales de la década de los años 70. Sin embargo, el proyecto “se diluyó” por la situación política que atravesaban varios países de en América Latina.

A comienzos de los años 90 el motivo coyuntural por el que se querían organizar los encuentros era para planear los actos conmemorativos de los 500 años del primer viaje de Cristóbal Colón a América en 1492.

En enero de 1990, durante una visita de los Reyes de España a México, el entonces Presidente de México, les propuso que en vez de celebrar una reunión en 1992 se institucionalizase una reunión anual⁴⁷. Propuso que comenzara el año siguiente (1991) y ofreció a México como país anfitrión. Un “vocero” del gobierno mexicano, visitó a todos los países de América Latina y concluyó que era posible institucionalizar las relaciones entre los 22 países de habla portuguesa y española de América Latina y Europa (incluyendo Andorra). Además de los mandatarios, se decidió invitar a directivos en organismos Internacionales. Así se gestó la primera Cumbre Iberoamericana en Guadalajara, México, en 1991.

“En 1991 los mandatarios sentaron las bases para la construcción de un foro de encuentro que les permitiera avanzar en un proceso político, económico y cultural común”⁴⁸. “De esa manera decidieron constituir la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno con la participación de los Estados soberanos de América y Europa de lengua española y portuguesa”. “Así se inició el camino de concertación política de los gobiernos en su intento por buscar soluciones conjuntas a los desafíos que enfrentan las naciones iberoamericanas y convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales de la Comunidad en un instrumento de unidad y desarrollo, basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad”.

⁴⁷ Cámara de Diputados, México: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-13-11.pdf>

⁴⁸ SEGIB. <https://www.segib.org/?summit=i-cumbre-iberoamericana-guadalajara-mexico-1991#:~:text=Fue%20en%20esa%20fecha%2C%20y,pol%C3%ADtico%2C%20econ%C3%B3mico%20y%20cultural%20com%C3%BAAn.>

Resumiendo, la Conferencia Iberoamericana es un mecanismo de concertación política, diálogo y cooperación. Tiene como ejes de trabajo la educación, la cohesión social y la cultura, enfocados también en impulsar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, principalmente en temas como educación, cultura, innovación, empleo, fortalecimiento institucional, entre otros⁴⁹.

Espacio Iberoamericano

El término **Iberoamérica** hace referencia al espacio bicontinental americano y europeo de países de lenguas española y portuguesa. En estos términos hacen parte de Iberoamérica los 19 países americanos de habla castellana y portuguesa (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) y los tres (3) países europeos (España, Portugal y Andorra).

Pero cuando hablamos de Iberoamérica no solo nos referimos a un espacio geográfico, sino también a una cultura, unos valores, una lengua y una religión.

Treinta y siete años después del I Congreso Iberoamericano (1954), estudiamos la Declaración de la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de estado y Gobierno (1991) y encontramos que en esa primera Cumbre, se acordó “convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad”.

En la Declaración de la I Cumbre se hizo énfasis en “**el acervo cultural común**”.

Textualmente se manifestó en la declaración final: “Reconocemos que este propósito de convergencia se sustenta no sólo en un “acervo cultural común” sino, asimismo, en la riqueza de nuestros orígenes y de su expresión plural. Nuestra comunidad se asienta en la democracia, el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales. En este marco, se reafirman los principios de soberanía y de no intervención y se reconoce el derecho de cada pueblo a construir libremente en la paz, estabilidad y justicia, sus sistema político y sus instituciones”.

Cuando se habla de “**acervo cultural común**”⁵⁰ se hace referencia a un conjunto de factores que van más allá del idioma o lenguaje y la religión.

⁴⁹ Cancillería Colombiana. <https://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/ibero-america>

⁵⁰ “Acervo Cultural Común”. [https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe_ECI_2013_\(ESP\).pdf](https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe_ECI_2013_(ESP).pdf)

El rol de la lengua ocupa un lugar fundamental en la unidad cultural. El lenguaje constituye “el mecanismo más importante de reproducción cultural” de una sociedad. Para Iberoamérica el idioma es uno de los valores culturales compartidos más relevantes.

La religión puede definirse como un segundo lenguaje, puesto que también reproduce la cultura y genera un código de símbolos compartidos. Por medio de la religión se establece un sistema de valores, una unidad ética, que dialoga acerca de la razón del ser. Las creencias permiten hacer afirmaciones descriptivas acerca del mundo, guiar el modo en que debemos comportarnos y definir los motivos de la propia existencia (MacIntyre, 1984)

La religión católica ha moldeado las sociedades Iberoamericanas, pasando por sus ritos y tradiciones, sus relaciones e incluso sus palabras. La religión subyace en la base de la cultura iberoamericana.

La Carta Cultural Iberoamericana ⁵¹

La Carta Cultural Iberoamericana fué aprobada en la IX Conferencia Iberoamericana de Cultura, (Montevideo, 2006) y adoptada en la XVI Cumbre Iberoamericana. Esta Carta Cultural sienta las bases para la cooperación cultural Iberoamericana a partir de su diversidad y riqueza cultural, del valor de la cultura como base indispensable para el desarrollo social y económico de la región, y como aporte fundamental hacia la cohesión social y la cultura de paz. La Carta Cultural Iberoamericana afirma el valor central de la cultura como base indispensable para el desarrollo integral y para la superación de la pobreza y la desigualdad.

Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno

La I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 1991 consagró en su Declaración final el reconocimiento de un “espacio común iberoamericano” de concertación política y de cooperación, cuando señaló: “Hemos decidido constituir la **Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno** con la participación de los Estados soberanos de América y Europa de lengua española y portuguesa”⁵².

La Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno tiene como eje central la celebración bienal (hasta 2014 era anual) de la **Cumbre Iberoamericana**, una reunión

⁵¹ “La Carta Cultural”: <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/carta-cultural-iberoamericana/la-carta-cultural-iberoamericana>

⁵² SEGIB, Declaración final I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. <https://www.segib.org/conferencia-iberoamericana/>

del más alto nivel político. Dicha reunión es coordinada por la Secretaría Pro Témpore (constituida por el país anfitrión de la Cumbre) de la mano con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Esta reunión se sigue celebrando regularmente para dar seguimiento a los mandatos emitidos por los Jefes de Estado y de Gobierno durante la Cumbre inmediatamente anterior.

Hasta la fecha (2024) se han realizado veintinueve (29) Cumbres, incluyendo la que se realiza en 2024 en Ecuador.

La Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN)

El concepto de Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN) aparece en algunos documentos de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, pero no tiene estatuto legal, debido a que no está recogido en ningún tratado internacional que hayan suscrito los países que lo componen. La Declaración de Salamanca de 2005 aprobada en la Cumbre Iberoamericana lo plantea, aunque este documento no tiene carácter vinculante, sino declaratorio.

El documento en el cual se hace más explícito el concepto CIN es en el primer párrafo de la Declaración de Salamanca de 2005 de la XV Cumbre Iberoamericana, cuando indica: *"Los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones reunidos en su XV Cumbre en Salamanca, España, los días 14 y 15 de octubre de 2005, ratificamos la totalidad del acervo iberoamericano integrado por los valores, principios y acuerdos que hemos aprobado en las anteriores Cumbres."*⁵³ Bajo este concepto se identifica al conjunto de países iberoamericanos y algunos comunicadores y académicos lo relacionan con las Cumbre Iberoamericanas. El término de Comunidad Iberoamericana de Naciones es empleado en la producción científica, académica y cultural, desde la Cumbre de Salamanca.

Resumiendo, se trata de un concepto "político", pues no existe una organización jurídica con ese nombre. Sin embargo, como concepto "humanístico-cultural" es muy utilizado por algunos ciudadanos e instituciones. Los artículos, monografías y reseñas que usan el concepto de la Comunidad Iberoamericana de Naciones ya es bastante amplio.

Vale la pena destacar varios escritos del Señor Enrique Iglesias, ex Secretario General de la SEGIB, en los cuales hace referencia a la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

⁵³ Declaración de Salamanca de 2005 de la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno:
<https://www.segib.org/wp-content/uploads/Declaracion%20de%20Salamanca.pdf>

Tal vez dónde mejor plasma ese concepto es en el escrito (palabras de inauguración) del Seminario “Iberoamérica Hoy”⁵⁴ realizado en la Casa de América, en Madrid en 2012 y al cual nos referiremos más adelante.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) fue creada en el año 2003, con el objetivo de dar apoyo permanente a los 22 países miembros de las Conferencias y Cumbres Iberoamericanas.

La SEGIB⁵⁵ se autodefine como un organismo internacional, encargado de impulsar el mandato de las decisiones de las Cumbres en el ámbito de la cohesión social, cultural, del conocimiento y la innovación en favor de la Comunidad Iberoamericana.

Señala la propia SEGIB que antes del surgimiento de la Secretaría General Iberoamericana, los países iberoamericanos se reunían, concretaban acuerdos, pero la creación de la Secretaría General Iberoamericana está permitiendo dar seguimiento profundo y puntual a los acuerdos alcanzados.

La SEGIB indica que sus principales objetivos son:

- Fortalecer la Comunidad Iberoamericana y asegurar su proyección internacional.
- Promover los vínculos históricos, culturales, sociales y económicos entre los países iberoamericanos, valorando la diversidad entre sus pueblos.
- Apoyar a la preparación de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno y dar cumplimiento a sus mandatos.
- Implementar y fortalecer la cooperación sur-sur en la región, en las áreas prioritarias de educación, cultura y cohesión social.

Sistema Iberoamericano Intergubernamental

Algunos académicos internacionalistas y la propia SEGIB consideran que existe un Sistema Iberoamericano Intergubernamental⁵⁶ que está conformado por los veintidós (22) países miembros (19 países latinoamericanos de habla castellana y portuguesa y además

⁵⁴ “Un vistazo a la actualidad y perspectivas de las relaciones iberoamericanas”, (Palabras Enrique Iglesias). <https://www.segib.org/?document=iberoamerica-hoy-un-vistazo-a-la-actualidad-y-perspectivas-de-las-relaciones-iberoamericanas>

⁵⁵ SEGIB: <https://www.segib.org/quienes-somos/>

⁵⁶ Sistema Iberoamericano Intergubernamental. [https://www.segib.org/?document=el-sistema-iberoamericano](https://www.segib.org/?document=el-sistema-iberoamericano;);
Instituciones al Servicio de Iberoamérica: https://www.segib.org/wp-content/uploads/BCT_folleto_CoDEI_Paginas-Separadas.pdf

España, Portugal y Andorra), y los diferentes organismos internacionales iberoamericanos especializados, como:

- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS),
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ).
- Conferencia de ministros de Justicia de los países iberoamericanos (COMJIB).

(Algunos organismos iberoamericanos han incluido a Andorra).

Comité de Dirección Estratégica de los Organismos Iberoamericanos (CODEI)

El 24 de febrero de 2015 se constituyó formalmente el Comité de Dirección Estratégica de los Organismos Iberoamericanos (CODEI)⁵⁷, cumpliendo de esta manera el mandato de la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Veracruz en diciembre de 2014 y se pusieron en marcha los acuerdos alcanzados entre los cinco organismos intergubernamentales iberoamericanos (SEGIB, OISS, OEI, OIJ y COMJIB).

La Cumbre Iberoamericana (2014) aprobó la “Resolución de Veracruz sobre la Conferencia Iberoamericana”. Dicha Resolución dispuso en su primer apartado:

“Adoptar el Documento Integración Estratégica de los Organismos Iberoamericanos, como eje del proceso que permita incorporar formalmente los organismos sectoriales temáticos, a saber la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), en la Conferencia Iberoamericana y profundizar y coordinar su acción conjunta y planificación común.”

El citado documento “propone crear el Comité de Dirección Estratégica de los organismos iberoamericanos en el seno de la nueva estructura de la SEGIB”, estableciendo los lineamientos para la integración del mismo, así como sus competencias.

⁵⁷ SEGIB, creación CODEI, <https://www.segib.org/se-constituye-el-comite-de-direccion-estrategica-de-los-organismos-iberoamericanos-codei/>

La SEGIB recuerda dos de las características más importantes del CODEI:

1. El Comité está conformado por los Secretarios Generales de los cinco organismos y tiene por objeto: La conformación del sistema iberoamericano relacionando funcionalmente de forma directa a todos los organismos iberoamericanos con las instancias de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.
2. Establecer los mecanismos que aseguren una estrategia y planificación comunes; una mayor transparencia con los países miembros; un refuerzo de la visibilidad y el aprovechamiento más eficiente de los recursos disponibles.

La SEGIB ejerce la Secretaría Ejecutiva del mecanismo, así como la coordinación general de sus trabajos.

Dice la SEGIB⁵⁸ que “La creación del CODEI ha facilitado la conformación definitiva del Sistema Iberoamericano, integrando de manera efectiva a todos los organismos: SEGIB, OISS, OEI, OIJ y COMJIB.”

A manera de evaluación de las Cumbres

En el año 2012, antes de la Cumbre de Cádiz, se realizó un seminario en la Casa de América, titulado “Iberoamérica Hoy”. Por su importancia, destacamos las palabras del Dr Enrique Iglesias, entonces Secretario General de la SEGIB⁵⁹.

Decía el Dr. Enrique Iglesias: “Yo les pediría reflexionar ... en primer lugar, el papel de la comunidad iberoamericana de naciones, que es donde se asienta la labor de la Secretaría (SEGIB) y la labor de las Cumbres; una comunidad que tiene más de 500 años de constituida -300 años de colonialismo, y más de 200 de independencia- “.

“Mencionaría además como muy relevante el hecho de que esta comunidad iberoamericana de naciones es una potencia cultural, y no lo es solamente para bien del espíritu, también para la economía. Trabajar en el espacio cultural iberoamericano –algo que ya se está haciendo en el cine, en el teatro, en la literatura, en las bibliotecas, etc.-- fortalece los vínculos históricos de los países iberoamericanos y se convierte en un instrumento fundamental en materia económica. La proyección cultural de Iberoamérica al resto del mundo es un capital que no debe desaprovecharse y hay que potenciar al máximo”.

⁵⁸ SEGIB, <https://www.segib.org/wp-content/uploads/INFORME-CODEI-2017-2018-ESP-OK.pdf>

⁵⁹ “Un vistazo a la actualidad y perspectivas de las relaciones iberoamericanas”, (Palabras Enrique Iglesias).
<https://www.segib.org/?document=iberoamerica-hoy-un-vistazo-a-la-actualidad-y-perspectivas-de-las-relaciones-iberoamericanas>

Refiriéndose a los Jefes de Estado y de Gobierno que tuvieron la idea de realizar la Primera Cumbre, señaló: “Ellos tuvieron la imaginación y el coraje de hacer una convocatoria que dio lugar, en Guadalajara, al Primer Encuentro de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica. Era un momento muy especial; estábamos en vísperas del V Centenario, lo que promovió una gran movilización en el ambiente iberoamericano en general y, en particular, aquí en España. Ciertamente se apelaba a las tradiciones, se apelaba a los valores, a dos lenguas que unifican el entendimiento entre los países de Iberoamérica. También inspiró mucho el hecho de que se había culminado el proceso de democratización en América Latina, hacia la que España –y sus partidos políticos– tuvieron una acción muy positiva y muy favorable. Sumado a todo ello, el sector privado español se despertaba también, como consecuencia de los beneficios del ingreso a la Unión Europea y puso sus ojos, a principios de los años noventa, en el mercado latinoamericano, y eso incorporaba, además de los valores, crecientes intereses en materia económica. En ese contexto surgió la idea de la Comunidad Iberoamericana de Naciones”.

Continúa el Dr. Iglesias: “A partir de ahí se crean las Cumbres. La primera, como ya dijimos, en el año 1991; ...”

“La adhesión al concepto y al sentido de lo iberoamericano se ha mantenido a lo largo de estos ... años, de otra forma sería inimaginable que se hubieran celebrado tantos eventos”. “Además de las Cumbres, ha habido distintas contribuciones importantes a lo largo de estos ... años: el hecho de que se creara un código sobre las migraciones⁶⁰; en el tema de la seguridad social iberoamericana⁶¹; el Espacio Iberoamericano del Conocimiento⁶²; los programas de Justicia Universal⁶³; el Fondo Indígena⁶⁴, son aportes importantes derivados del sistema de Cumbres”.

⁶⁰ Cumbre Uruguay Compromiso Migraciones. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/xvicompromiso.pdf>

⁶¹ OISS. CMISS, <https://oiss.org/convenio-multilateral/>

⁶² SEGIB, EIC, <https://www.segib.org/cooperacion-iberoamericana/conocimiento/#:~:text=El%20Espacio%20Iberoamericano%20del%20Conocimiento,estrat%C3%A9gico%2C%20a%20partir%20de%20los>

⁶³ SEGIB, Justicia, <https://www.segib.org/programa/programa-iberoamericano-de-acceso-a-la-justicia/>

⁶⁴ SEGIB, Fondo Indígena, <https://www.segib.org/tag/fondo-indigena/>

Conclusiones

La OISS durante sus setenta años de labores ha demostrado su capacidad organizativa, de gestión y de estrategia para amoldarse a los diferentes cambios históricos que se presentan en los muy diversos países Iberoamericanos.

Durante estos setenta años, independientemente de los cambios que se han producido en las relaciones internacionales, la OISS ha mantenido su brújula orientada a “promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos y de todos aquellos que se vinculan por los idiomas español y portugués, mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en Seguridad Social”.

La OISS continuará contribuyendo al logro de los objetivos planteados en las diferentes Cumbres, y cumpliendo con los mandatos recibidos tanto de las Cumbres como de las Conferencias Iberoamericanas de Ministras y Ministros de Trabajo y Máximos Responsables de la Seguridad Social.

La OISS ha dado continuidad a sus aportes desde la Secretaría Técnica en programas como: el Programa Iberoamericano de Discapacidad (PID)⁶⁵ y el Programa Iberoamericano de Cooperación sobre la Situación de los Adultos Mayores (PICSPAM)⁶⁶.

Además en algunas Cumbres se ha llamado a “acoger e impulsar el desarrollo” de la III Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo.

En este mismo contexto, la OISS tendrá una gran labor con sus aportes a la transversalización de la equidad de género en el ámbito de las instituciones y organismos iberoamericanos⁶⁷. Las Cumbres han instado a la OISS a coordinar y acompañar los compromisos contemplados en el “Programa de Acción el “Pacto Iberoamericano por la Igualdad entre Hombres y Mujeres en los Sistemas de Seguridad Social”

De otra parte, en las diferentes Cumbres y Conferencias de Ministras y Ministros de Trabajo y Seguridad Social se ha reconocido el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)⁶⁸, como una herramienta para facilitar la seguridad social y la protección por vejez y riesgos del trabajo en Iberoamérica; de la misma manera se ha destacado el trabajo realizado por parte de la OISS en su implementación. A manera de

⁶⁵ OISS, Programa Iberoamericano de Discapacidad, <https://oiss.org/la-oiss-acompana-la-presentacion-de-los-logros-del-programa-iberoamericano-de-discapacidad-pid-hacia-una-transicion-justa-e-inclusiva-en-iberoamerica-una-apuesta-firme-para-no-dejar-a-na/>

⁶⁶ OISS, Programa Iberoamericano de Adultos Mayores, <https://oiss.org/adulto-mayor/programa-iberoamericano-de-adultos-mayores/#:~:text=El%20Programa%20Iberoamericano%20de%20Cooperaci%C3%B3n,ha%20sido%20asumida%20por%20la>

⁶⁷ OISS, Equidad de Género, <https://oiss.org/igualdad-de-genero-en-la-seguridad-social/>

⁶⁸ OISS, CMISS, <https://oiss.org/convenio-multilateral/>

ejemplo citamos la intervención en la XXV Cumbre de Su Majestad el Rey de España, Felipe VI, quien se refirió a los logros de la Conferencia durante estos veinticinco años, expresando: “Los logros que la Conferencia ha conseguido en este cuarto de siglo son numerosos, como bien lo ha reflejado en su exposición la Secretaría General. Y son resultados tangibles, que afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos de nuestros países. Valga como ejemplo el Convenio Multilateral sobre Seguridad Social, que permite garantizar las cotizaciones y sus pensiones futuras a los trabajadores que han desempeñado su labor en más de un Estado parte.”.

Igualmente, las diferentes reuniones han manifestado su apoyo a la iniciativa de la Carta Iberoamericana de Derechos Sociales Fundamentales⁶⁹ para fortalecer la política social y materializar la justicia social en la región.

Por último queremos manifestar que la OISS ha integrado dentro de su Plan Estratégico la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y ha armonizado su estrategia con las metas de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Este último elemento de contexto es clave puesto que los ODS interpelan a los países y organizaciones internacionales de toda índole a implementar acciones con enfoque en las personas, el planeta, la prosperidad, la asociación y la paz.

⁶⁹ OISS, Carta Iberoamericana de Derechos Fundamentales, <https://oiss.org/carta-iberoamericana-de-los-derechos-sociales-fundamentales/>

Aniversario



1954-2024

**LA SEGURIDAD SOCIAL CHILENA,
SU SURGIMIENTO, EVOLUCIÓN Y 100 AÑOS
DESDE LAS LEYES SOCIALES DE 1924**

Hugo Cifuentes Lillo
Delegado Nacional de la OISS en Chile

LA SEGURIDAD SOCIAL CHILENA, SU SURGIMIENTO, EVOLUCIÓN Y 100 AÑOS DESDE LAS LEYES SOCIALES DE 1924¹

Hugo Cifuentes Lillo²

Santiago de Chile, octubre de 2024

Palabras clave: Seguridad social, leyes sociales, evolución del modelo, 100 años, retos de futuro.

Resumen: El 08 de septiembre de 1924 (hace cien años) el Congreso Nacional de Chile aprobó un conjunto de normativa que constituyeron las así llamadas “leyes sociales” para hacer frente a la “cuestión social”, a partir de las cuales, más los antecedentes legislativos previos, constituyen la base del sistema de seguridad social chileno que, con todas las vicisitudes propias de su evolución y los cambios económicos, sociales y culturales de un siglo, constituyen el modelo vigente en todos sus regímenes.

INTRODUCCIÓN

Al conmemorar los 70 años de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (en adelante, OISS), junto con destacar la importante labor de apoyo y colaboración técnica que la Organización presta a los países de la región Iberoamericana, entre ellos a Chile, bien resulta presentar en el espacio con que contamos, una relación descriptiva de la evolución del sistema chileno de seguridad social, de sus progresos y avatares, así como de los retos a que se enfrenta y que, como se podrá apreciar de la lectura del artículo, no difieren de los que viven otras naciones iberoamericanas, con diferentes énfasis, por supuesto.

De esta forma, en este artículo consideraremos: (1) Primeros pasos, surgimiento y antecedentes del modelo nacional; (2) Etapas de evolución del modelo durante el siglo XX; (3) Progresos del modelo en el siglo XXI (4) Consideraciones finales, retos de futuro y apoyo de la OISS.

Para el desarrollo del trabajo recurriremos a fuentes nacionales y comparadas, en el ámbito del derecho y las políticas económico sociales.

¹ Agradecimientos a Leonardo Medina Olivos, Abogado, Magíster en Derecho LLM UC, mención Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

² Abogado, Doctor en Derecho, Profesor Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Diego Portales, Miembro de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, y Director en Chile de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS.

1. PRIMEROS PASOS: SURGIMIENTO Y ANTECEDENTES DEL MODELO NACIONAL

A partir de las reflexiones que durante este año 2024 se han desarrollado en torno a los 100 años de la aprobación en Chile de las denominadas “leyes sociales”, parto recordando lo sostenido por Carmelo Mesa-Lago en los años ochenta del siglo pasado³ quien sostuvo que con dicho conjunto de leyes aprobadas en septiembre de 1924 por el Senado de la República de Chile, se daba forma a un sistema integrado a nivel comparado de lo que, con el transcurso de más de una década, llegará a conocerse como “seguridad social” conforme con los estudios y propuestas de Williams Beveridge en Reino Unido, entre otros hitos. Coincidimos con el profesor Mesa-Lago en que el diseño jurídico del modelo se encuentra en dichos cuerpos normativos y que lentamente fueron adquiriendo forma a través de los seguros sociales que, a la usanza de los desarrollados en Alemania por Otto Van Bismarck, se van implementado en el país, como en otras naciones iberoamericanas.

La construcción de nuestro modelo nacional de seguridad social, que hoy también puede relacionarse con el de “protección social”, término surgido hace unas tres décadas y que ha sido incluido en los estatutos de la OISS en su artículo primero⁴ y que, para la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), puede utilizarse, no sin reservas en nuestro parecer, como sinónimo de seguridad social⁵, tiene sus primeros antecedentes en el siglo XIX⁶ y, por cierto, en las décadas anteriores a 1924⁷.

Cuando nos referimos a las leyes sociales de 1924, estamos haciendo alusión a la sesión de fecha 8 de septiembre del Senado de la República, en que se aprueban las siguientes leyes: Contratación obrera (Ley 4.053); Seguro de enfermedad, invalidez y accidentes del trabajo (Ley 4054); Indemnización por accidentes del

³ “Chile es el país pionero de la Seguridad Social en el hemisferio occidental y a principios del decenio del 70, su sistema se colocaba en los primeros lugares de América Latina”. Mesa-Lago, Carmelo, *El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*, CEPAL, Santiago, 1985, p. 99.

⁴ “La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), es un organismo internacional, técnico y especializado, que tiene como finalidad promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos y de todos aquellos que se vinculan por los idiomas español y portugués, mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en Seguridad Social y, en general, en el ámbito de la **protección social**.”

⁵ El derecho a la seguridad social en Chile y el mundo: Análisis comparado para una nueva constitución (Guillermo Montt y Alberto Coddou) OIT Cono Sur. Informe Técnico 14. 2020. P. 8.

⁶ También es posible encontrar antecedentes durante la Colonia

⁷ Subsecretaría de Previsión Social “100 años de la seguridad social en Chile.” 2024

trabajo, que complementa y corrige las leyes vigentes desde 1916 (Ley 4.055); Tribunales de Conciliación (Ley 4.056); Organización Sindical (Ley 4.057); Sociedades Cooperativas (Ley 4.058); y Contrato de Empleados Particulares (Ley 4.059).

Podríamos sostener que cierra un ciclo e inicia otro: de la abstinencia del Estado a los comienzos de un proyecto de Estado de Bienestar⁸.

Previo a la data indicada, se debe dejar constancia de la aplicación de las Leyes de Indias en la entonces Capitanía General de Chile, que contemplaban normas que buscaban asegurar alguna protección a los pueblos originarios y a los españoles en nuestras tierras. Con la instauración de la República, ya en la segunda década del siglo XIX, se contemplarán regulaciones autónomas sobre mutualidades, y a mitad de esa centuria se crean entidades que califican, con el tiempo, como de “previsión social”, en relación con empleados civiles y militares del Estado⁹. Con la llegada del siglo XX, nos encontramos con leyes sobre salas cunas, de descanso en silla en los lugares de trabajo, de protección a los empleados del ferrocarril y de accidentes del trabajo, entre otras. Este acervo regulatorio sin duda está presente en la implementación de los seguros sociales que comienzan a proteger a trabajadores en materias de invalidez y muerte, conforme las leyes del año 24¹⁰.

Conviene tener presente que, a dicha data, ya se había otorgado el Tratado de Versalles (1919), que da origen a la OIT.

⁸ Estas leyes se aprueban en medio de la revuelta de oficiales de ejército conocido como “ruido de sables”, que constituye manifestación de un cambio en las élites políticas de aquellos años en relación con el rol del Estado en lo que hoy también conocemos como protección social.

⁹ Partiendo desde la instauración de la República, se pueden citar:

- a) La Ordenanza General del Ejército, promulgada en 1839. Contiene algunas de las primeras regulaciones que establecen prestaciones correspondientes a la seguridad social en la legislación de la República.
- b) La Caja de Ahorros de Empleados Públicos, fundada en 1858. Se considera la primera institución chilena de carácter previsional.
- c) Fuera de la institucionalidad pública existe el mutualismo desde 1853, donde también se encuentran prestaciones sociales.
- d) Sin obligatoriedad y fuera de los trabajadores del Estado, la Ley 3170 de 1916, estableció protección a obreros y empleados por accidentes del trabajo (no enfermedades).

¹⁰ Seguridad Social. Parte General y Pensiones. Hugo Cifuentes, Pablo Arellano y Francisco Walker, p 187 y ss.

2. EVOLUCIÓN DEL MODELO DURANTE EL SIGLO XX

La Carta Constitucional de 1925, cuya vigencia se mantendrá hasta el año 1980, es decir, por 55 años, promueve “*las obras de previsión social*”. Regulación que autores chilenos, como el profesor Humeres Noguera¹¹ califican como “*tímida*”, pero que también podemos decir, se regula como garantía posible, propia o consistente con el avance la protección en términos constitucionales en aquella época en que los referentes comparados son escasos¹².

Con el marco constitucional y legal básico indicado, el país avanza en ir estableciendo seguros sociales a la usanza de los alemanes, como ocurre a nivel comparado. La impronta de Otto von Bismark está presente en la evolución de la seguridad social chilena de manera permanente, la lógica de los seguros se mantiene en varios de sus regímenes vigentes, debidamente actualizados, como, por ejemplo, las normas de prevención de riesgos laborales en el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, es decir, con las adecuaciones que los cambios económicos y sociales han considerado conforme los signos de los tiempos.

La constante evolución del sistema chileno de seguridad social en los estudios de las últimas décadas del siglo XX, tienden a seguir un análisis por etapas de evolución, que ha sido continuado por algunos autores¹³ en este siglo XXI:

- Desde 1924 hasta 1952: De las “leyes sociales” (de corte bismarckianas) a la Ley 10.383 del Servicio de Seguro Social y del Servicio Nacional de Salud (propias de las propuestas de Beveridge);
- Desde 1953 hasta 1973: De la implementación de la Ley 10.383 al Golpe de Estado de 1973.

En este periodo, cabe destacar leyes como la de continuidad de la previsión (coordinación entre Cajas diferentes para dar continuidad a la afiliación), la Ley 17.398 de 1971 modifica la Constitución de 1925, incorporando a la garantía

¹¹ Héctor Humeres Noguera. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Tomo III Derecho de la seguridad social. P 42. Edit. Jurídica de Chile, 2005

¹² Art. 10. La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

“Nº 14. La protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta organización.”

¹³ Subsecretaría de Previsión Social op. Cit.

del Derecho a la seguridad social¹⁴ y previamente, la Ley 17.284 de 1970, otorgó al Presidente de la República la iniciativa exclusiva en materia de legislación en seguridad social¹⁵.

- Desde 1974 hasta 1980: Desde los primeros decretos leyes de la Junta Militar de adecuación del modelo a la aprobación del Nuevo sistema de pensiones por capitalización individual y entrada en vigor de una nueva Carta Fundamental, vigente a la fecha.
- Desde 1981 hasta 2008: Del desarrollo de la capitalización individual a la entrada en vigor de la Ley 20.225, que introduce el Pilar Solidario.
- Desde 2009 hasta el presente: Periodo de constantes cambios en la mayoría de los regímenes protectores, en particular en pensiones.

Como se aprecia, todas estas etapas que son posibles de distinguir, están marcadas por la dictación de leyes y/o hechos políticos trascendentes para el país. En esa línea de presentación de la evolución, se encuentran los trabajos de Arellano Marín; Cifuentes, Arellano y Walker, y el libro de Sergio Durán recién editado por la Subsecretaría de Previsión Social, entre otros varios.

Conforme nos indica Arellano Marín en 1985¹⁶, en el país al año 1973 existían más de 35 cajas de previsión que aglutinaban a cerca del 75% de la población económicamente activa, con un número de afiliados activos afiliados que representaba un 77,7% de la fuerza laboral, pero, en sólo 3 de ellas se encontraba el 63% de la fuerza laboral. Los sectores no incorporados eran, fundamentalmente, trabajadores independientes.

¹⁴ Art. 10. N°16. - "El derecho a la seguridad social.

El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humanas, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional.

La ley deberá cubrir, especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del jefe de familia o de cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención médica, preventiva, curativa y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares.

El Estado mantendrá un seguro social de accidentes para asegurar el riesgo profesional de los trabajadores.

Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salud."

¹⁵ Art. 45 inciso 2 de la Constitución de 1925. "Corresponderá exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa (...) para establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social (...)"

¹⁶ Arellano, José Pablo. Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984. CIEPLAN. Santiago. 1985. Pág. 71.

Las dificultades de la seguridad social chilena al año 1973¹⁷

Como ya hemos indicado, el sistema de seguridad social, a la fecha de instauración de la dictadura, está caracterizado por una expansión progresiva, en la extensión de la cobertura y la intensificación de la protección, sin embargo, esta positiva evolución del sistema se lleva a cabo a costa de la regresividad del sistema, el cual requería una modificación de sus estructuras.

La paulatina generalización del sistema se lleva a cabo a partir de un modelo inspirador de corte contributivo Bismarckiano, el cual no sufre modificaciones de profundidad en todo el periodo que va de 1924 en adelante. Todos los grupos de personas que llegan a ser protegidas son adicionados a los seguros existentes o se les crean regímenes especiales, unos más privilegiados que otros, originándose dificultades en el sistema protector, financiero y en la estructura administrativa y gestora.

Las transformaciones que se lograron introducir a 1973 fueron mayoritariamente de tipo técnico, cuyos efectos positivos en el sistema global fueron escasos, dadas las causas de los problemas.

Todos los estudios coincidían en que el sistema adolecía de profundas desigualdades y desarmonías administrativas, financieras y jurídicas, a pesar de ser uno de los más evolucionados de Latinoamérica. Las recomendaciones se orientaban a uniformar las condiciones de adquisición de las prestaciones y a unificar, coordinar y racionalizar la administración y el régimen financiero, eliminando los privilegios y concluyendo el proceso de universalización. Sin embargo, ninguno de estos objetivos se logró llevar a cabo integralmente, lográndose solo algunos avances sectoriales¹⁸.

¹⁷ Seguimos en los apartados siguientes: Hugo Cifuentes: Bases de un modelo alternativo de seguridad social para Chile. ICHEH, 1986.

¹⁸ Al respecto, a fines de los años 50 se emitió un informe por la Comisión Klein-Saks, y el año 1965 la Comisión Prat emitió un nuevo informe. Ver también Arellano Marín, Op. Cit. y Libro de los 100 años de la Subsecretaría Previsión Social, Op. Cit.

La seguridad social durante la dictadura militar

Con la instauración del régimen militar en 1973 se inicia una serie de profundos cambios como consecuencia de una nueva concepción de la sociedad que irá tomando forma y contenido durante el segundo lustro de los años setenta.

Las nuevas políticas y programas son implementados fácilmente por la interrupción de la democracia, la desestabilización de los grupos de presión, partidos políticos y sindicatos y la concentración del poder político. La eliminación, atomización o concentración de estos factores y agentes dio todas las posibilidades para que se pudieran llevar a cabo las reformas deseadas.

Los cambios que en las políticas sociales se producen a partir de 1974 tienen su mayor expresión en las reformas aprobadas del año 1980, las que implícitamente buscarán adecuar la seguridad social a los requerimientos del modelo político económico que inspirará al régimen desde 1977 en adelante, junto con el deseo explícito de enfrentar las deficiencias de la seguridad social.

La premisa de ampliar la libertad individual en el área económica, de forma que el consumidor, en el régimen de libre mercado, cuente con mayores opciones donde ejercer su libertad, son “el discurso que justifica todas las reformas” que se implementan en el campo económico social.

Con estos fundamentos, paulatinamente se introducen una serie de reformas al sistema que concluyen en la dictación de los decretos leyes 3500 y 3501 el año 1980. Entre las medidas que se adoptan a partir de 1974 hay que destacar:

1. Equiparación de la asignación familiar de obreros y empleados.
2. Se pone en marcha el sistema único y general de prestaciones por desempleo: subsidio por cesantía.
3. En 1975 se amplía la cobertura de las pensiones asistenciales para mayores de 65 años e inválidos, y que no gocen ingresos igual o superior a esta pensión, conocida como PASIS.
4. Se reducen gradualmente, a partir de 1975, las tasas de cotización empresarial, hasta llegar a 0 en 1980.

Las modificaciones introducidas al sistema en 1980 no transforman todos los regímenes de la seguridad social, pero si algunos de los fundamentales, las que, dada su profundidad y características, constituyen a esta reforma en estructural, en particular en pensiones.

Las características principales de las reformas introducidas a partir de los decretos leyes 3500 y 3501, y sus normas complementarias, son:

1. Afectó los regímenes protectores de vejez, invalidez y sobrevivencia.
2. La afiliación es obligatoria, única y permanente para todos los trabajadores por cuenta ajena y voluntaria para los trabajadores independientes (lo que es modificado a contar de 2019). El personal de las Fuerzas Armadas, Orden y Seguridad se mantiene al margen (hasta la fecha de esta publicación) del nuevo sistema conservando sus propias cajas de previsión.
3. Se elimina la contribución tripartita (empleadores, trabajadores y Estado) manteniéndose solo la cotización de los afiliados y reduciéndose los aportes estatales para el pago de las pensiones. Será el ahorro individual del imponente, el que, junto con los dineros que se le deberán traspasar de las antiguas cajas por aplicación del “bono de reconocimiento” (de corresponderle), y la rentabilidad de su cuenta personal, las que servirán de parámetro para determinar su pensión.
4. Al establecerse, en pensiones, la fórmula de la cuenta de ahorro personal, se cambió el reparto por la capitalización individual. Por lo tanto, las nuevas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) son las encargadas de la recaudación e inversión de los fondos que ingresan por cotización para estas prestaciones.

También se introducen modificaciones en los programas de protección de salud, complementándolos y favoreciendo la medicina privada, a través de las denominadas Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES).

3. PROGRESOS Y ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SIGLO XXI

Centraremos nuestras reflexiones en lo que denominamos el paso de dos pilares en pensiones puramente contributivos (las cotizaciones obligatorias y el ahorro voluntario individual) a un sistema de tres pilares, que incluye la solidaridad a través de recursos presupuestarios (fiscales).

Pensiones asistenciales, solidarias y PGU¹⁹

Las pensiones asistenciales de vejez nacen en 1966, sin embargo, su aplicación más extendida en cobertura ocurre en el año 1973 cuando se dicta el reglamento respectivo.

En 1975 se crea la PASIS (ya referida), régimen que otorgó prestaciones hasta el año 2008, por la creación del Pilar Solidario. Podemos considerar que PASIS era un beneficio de asistencia social propiamente tal, ya que se debía postular y dependía de los fondos y cupos asignados por la autoridad para la entrega del beneficio. Sin embargo, en el año 2008, al crearse el Pilar Solidario, esta prestación pasa a ser un derecho, es decir, exigible al Estado por cualquier persona que cumpla con los requisitos legales.

Se avanzó en el año 2008, desde el régimen de PASIS que protegía solamente a las capas más vulnerables de la población adulta mayor e inválida al derecho a la Pensión Básica por Vejez e Invalidez, así como aportes solidarios para pensiones autofinanciadas que no alcanzaban el valor de la prestación Básica Solidaria. En el año 2022, entra en aplicación la prestación que tiende a la universalidad, la Pensión Garantiza Universal (PGU) por vejez, compatible con remuneraciones y otras prestaciones de seguridad social y que se extiende al 90% de la población (se excluye al 10% de los residentes con mayores ingresos) que cumpla con los requisitos de edad (65 años) y residencia (20 años).

Según los datos de la Superintendencia de Pensiones (SP), hoy en día la pensión total de vejez dobla aproximadamente a la pensión autofinanciada, es decir, el pilar solidario, con la PGU, comprende el 50% de los ingresos que recibe un adulto mayor mensualmente, en la media.

En relación con los inválidos (entre 18 y 64 años), se mantienen la Pensión Solidaria de Invalidez y el Aporte Previsional Solidario por Invalidez, establecido con la reforma de 2008. Dichos pensionados al cumplir 65 años acceden a la Pensión Garantizada Universal.

Cuantía de las pensiones PGU al año 2024. La siguiente información fue extraída de las bases de datos de la Superintendencia de Pensiones (SP) y nos muestra el número de beneficiarios según sexo y tipo de beneficio en el mes de agosto de 2024.

PGU (sin derecho a pensión contributiva)

Mujeres 349.176

Hombres 134.137

Total 483.313

PGU (más pensión contributiva)

Mujeres 859.346

Hombres 731.265

Total 1.590.611

Total de personas que reciben PGU: 2.073.924

El concepto de PGU No Contributiva o Contributiva está relacionado con la calidad de la persona que está recibiendo el beneficio, si es No Contributiva quiere decir que no estaba afiliado a un sistema previsional (D.L. 3.500 o antiguo Sistema de Reparto) ni recibe pensión de sobrevivencia, si es Contributiva quiere decir que si estaba afiliado a un sistema previsional o que recibe una pensión de sobrevivencia²⁰.

Al ser el segundo pilar de pensiones de carácter contributivo, lo mismo que para el resto de las prestaciones previsionales (salud, seguro social de riesgos del trabajo, seguro SANNA y de cesantía), el trabajador dependiente e independiente (obligado) cotiza para pensiones (10% más la comisión de administración), salud (7%) y cesantía (0,6% los trabajadores con contrato de trabajo indefinido). En tanto, el empleador aporta en forma exclusiva para el seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (básica de 0,9% y una adicional según grado de peligrosidad de la actividad, conforme a un baremo), se hace cargo del financiamiento del seguro de invalidez y sobrevivencia de sus dependientes, cotiza para el seguro de cesantía (hasta un 3,0%) y el seguro SANNA de acompañamiento de niñas y niños (0,03%).

La cotización se efectúa en relación con la remuneración imponible y su retención, sin embargo, la declaración y entero corresponde al empleador, considerándose mecanismos de control y cobranza previsional. Existe a la vez, un tope de remuneración o renta imponible, de forma obligatoria.

A la vez, el Estado contribuye o se hace cargo de prestaciones de carácter no contributivo y asistencial que, en el caso de las pensiones, se constituye con la PGU (ya descrita). Por su parte, los beneficiarios del pilar solidario, las personas carentes de recursos y los indigentes, tienen asegurada una protección médica gratuita en los centros hospitalarios de los Servicios de Salud, en lo que se denomina modalidad institucional, lo mismo ocurre con los pensionados del 80% más pobre que no cotizan para salud.

A su vez, se encuentran en vigor, con el mismo régimen financiero fiscal, regímenes de prestaciones familiares (asignaciones familiares focalizadas a afiliados de ingresos medianos y bajos), subsidio de cesantía²¹, reposo maternal y parental (que en determinadas circunstancias incluye al padre), por enfermedad de niños menores de un año y se aportan recursos anuales al fondo solidario del seguro de cesantía. A estas transferencias cabe agregar los regímenes puramente asistenciales, como el subsidio familiar y el subsidio para personas con discapacidad mental, entre otros. Se suma a lo anterior, el denominado bono por hijo nacido vivo, en favor de la madre

²¹ En paulatino proceso de extinción para trabajadores con contratos sujetos a las normas del Código del Trabajo.

(biológica o adoptiva), que se traduce en un monto en pesos que administra el Estado y se transfiere a los 65 años de la beneficiaria, para sumarse al saldo con el cual construye su pensión para mejorar la prestación²².

También existe desde 2002²³ un régimen contributivo por cuentas individuales, asociado y complementado con un fondo solidario tripartito de reparto, en materia cesantía (desempleo) para los trabajadores dependientes con contratos sujetos al Código del Trabajo. Su gestión y administración está a cargo de una entidad de carácter privado (sociedad anónima) que asume su gestión por un período limitado.

A fines de 2017, entró en vigor el seguro de acompañamiento para niños y niñas con enfermedades graves o terminales (SANNA), que otorga a los padres (madre y padre trabajadores afiliados cotizantes) permiso por un tiempo determinado para el cuidado del menor con derecho a un subsidio previsional.

La cobertura de las prestaciones por pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia se estructuran para la generalidad de la población sobre la base de la capitalización individual, esta es gestionada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), sociedades anónimas de objeto exclusivo. Esta estructura gestora ha experimentado importantes cambios desde su creación a la fecha y actualmente se discute en el Congreso Nacional un proyecto de ley que reforma su estructura gestora, algunos de sus parámetros, sus mecanismos de inversión y la introducción de un componente de seguro social.

Por su parte, la cobertura por salud, enfermedad, maternidad y riesgos del trabajo se otorga por seguros sociales con régimen financiero de reparto, en cualquiera de sus modalidades de gestión, lo cual incluye gestión por entidades públicas y privadas²⁴. En la actualidad se inicia un proceso de reforma de su estructura para avanzar a un régimen más integrado, atendidas las dificultades enfrentadas en sus más de 40 años de vigencia.

En cuanto a gestión y administración, el sistema en general califica como mixto: intervienen instituciones públicas y privadas. Solo en pensiones y cesantía se

²² La mujer puede pensionarse a partir de los 60 años.

²³ Ley 19.728, la cual ha experimentado diversos cambios que profundizan y amplían la protección.

²⁴ Su base normativa: Decreto con Fuerza de Ley, N° 1, de 2006 de Salud (refunde la legislación anterior), la que ha vivido importantes complementaciones, en el ámbito de garantías explícitas de salud, entre otras.

contempla la intervención del sector privado a través de sociedades anónimas con objeto exclusivo.

En cuanto a las prestaciones de salud el sistema general y público está a cargo del Fondo Nacional de Salud (FONASA), que otorga prestaciones a través de los Servicios de Salud y con profesionales y entidades privadas concertadas. Respecto de la población afiliada que opte por excluirse de régimen general se contempla la intervención de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), estas últimas pueden o no actuar con fines de lucro en el otorgamiento de salud para los trabajadores que se afilien a ellas mediante la suscripción de un contrato, con una cotización mínima del 7% de la remuneración o renta imponible.

En lo que respecta a las prestaciones familiares, subsidios de cesantía, incapacidad laboral transitoria y riesgos del trabajo, gestionan organismos públicos en conjunto o en paralelo con entidades privadas. Lo mismo ocurre en pensiones, las AFP gestionan el régimen por capitalización individual y el Instituto de Previsión Social (IPS) se encarga de las pensiones básicas solidarias y las de los antiguos regímenes de cajas anteriores a 1980.

Por su parte, el Instituto de Seguridad Laboral (ISL) es el administrador natural del seguro social de riesgos del trabajo, actuación en paralelo con las Mutualidades de Empleadores²⁵.

Asimismo, el IPS gestiona, en conjunto con las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (Cajas o CCAF)²⁶, los regímenes de prestaciones familiares y de subsidio de cesantía. A su vez, las Cajas administran programas de crédito social y de bienestar social.

Por otra parte, el Estado también gestiona directa y exclusivamente: a) las prestaciones asistenciales de salud; b) la pensión garantizada universal, c) el Subsidio Único Familiar (SUF), en parte las asignaciones familiares y c) el subsidio para las personas con discapacidad.

²⁵ Las Mutuales creadas por los empleadores a través de sus asociaciones gremiales, entre los años 50 y 60 del siglo pasado, son más importantes administradores de seguro social, de 1966.

²⁶ "Las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, (...) entidades de previsión social, son corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objeto es la administración de prestaciones de seguridad social" (Art. 1º, inc. 1º, Ley 18.833). Las Cajas fueron creadas por asociaciones de empleadores a partir de los años 50 del siglo pasa, con importantes cambios a en el transcurso de sus 70 años de existencia.

A la vez, el Estado efectúa importantes aportes o transferencias de recursos al sistema contributivo:

- a) Pensiones: financia, entre otros, las prestaciones del régimen de reparto en extinción; la pensión garantizada universal, la pensión solidaria por invalidez y los aportes solidarios para inválidos; los bonos de reconocimiento de afiliados a AFP que provienen de las antiguas Cajas de Previsión; bonos para las afiliadas por hijo nacido vivo y beneficios tributarios por el ahorro previsional individual (APV). Corresponde también al Estado suplir los déficits de los regímenes previsionales de las Fuerzas Armadas, Orden y Seguridad.
- b) Salud: efectúa aporte al sistema público, principalmente para los programas de atención a personas carentes de recursos y para las prestaciones de los afiliados y otros sectores definidos, por reposo maternal y parental y por cuidado del niño menor de un año gravemente enfermo, atención de salud a menores de 6 años, así como, parcialmente, la atención de salud a la tercera edad en la modalidad institucional, y al financiamiento de las Garantías Explícitas de Salud (GES).
- c) Prestaciones familiares: responde por el régimen de asignaciones familiares y la prestación monetaria por discapacitados mentales menores de edad.
- d) Desempleo y cesantía: aporta al Fondo Solidario del Seguro de Cesantía (FCS) y financia los subsidios por cesantía.

La Autoridad, a través de organismos contralores especializados sólo en estas materias o con competencia diversificada, controla, fiscaliza y resuelve los conflictos en el ámbito administrativo, además regula la actuación del sector público y privado que interviene en la gestión. Entre ellos figuran: Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) desde 1966 (con antecedentes desde fines de los años 20); Superintendencia de Pensiones (SP) desde los años 80; y Superintendencia de Salud (Super Salud) desde los años 80.

Seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

Conforme lo dispone la Ley 19.828 de 2002 que creó el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), son adultos mayores las personas que han cumplido 60 años y adulto mayor de cuarta edad quien cumple 80 años (Ley 21.144 de 2019), siguiendo el criterio de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En Chile, la edad legal de pensión en el caso de las mujeres es a los 60 años y para los hombres a los 65. Es una edad indicativa, ya que no hay obligación de acogerse a pensión cumplidas dichas edades, ni tampoco se opone entrar en goce ella y permanecer prestando servicios como trabajador dependiente o independiente.

Como derecho, los adultos mayores desde los 65 años, el Estado les asegura la PGU, ascendente a US\$ 230 aproximadamente. Por tanto, es posible sostener que, actualmente, la mayoría de ellos acceden a pensión autofinanciada por capitalización individual y los que pertenecen al 90% de menores ingresos incrementan su nivel de entrada con base en la PGU. La cobertura por pensiones en el país llega a más del 85% de los adultos mayores²⁷.

En salud y su financiamiento, la mayoría de los pensionados no cotizan directamente. Todos los pensionados que forman parte del 80% más pobre de la población, que cuenten con al menos 65 años y residencia de 20 años en el país, no efectúan la cotización del 7% de sus pensiones, es decir, el Estado las entera por ellos (desde 2012 y 2015, respectivamente).

Complementando lo anterior, se consultan programas específicos de salud, asociados a padecimientos determinados que influyen en su calidad de vida, como controles médicos, planes por diabetes, hipertensión y incluido el cuidado de la salud dental desde los 60 años.

²⁷Los pensionados alcanzan a un total aproximado de 2.706.169, de los cuales, 1.894.584 corresponden a pensionados del sistema de AFP; 407.108 beneficiarios de Pensión Básica Solidaria de Vejez, así como 295.358 de los antiguos sistemas de reparto; asimismo, un total de 38.151 por antigüedad de la Policía (DIPRECA) y 70.968 por retiro de las FF.AA (CAPREDENA)²⁷, todos los anteriores representan alrededor de un 14% de la población, conforme estimación total de la misma, según proyección del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) 2020 en base a Censo 2017, de 19.458.310 habitantes. Fuente: Superintendencia de Pensiones.

4. CONSIDERACIONES FINALES, RETOS DE FUTURO y CONTRIBUCIÓN DE LA OISS

- 4.1. Chile cuenta con un desarrollado plan de protección y seguridad social, implementado a partir de la segunda década del siglo pasado (leyes sociales de 1924), con una importante cobertura poblacional que alcanza a más del 70% de los residentes en el país y que en pensiones sobrepasa el 85% de las personas con 65 años o más.
- 4.2. Las prestaciones que incluye el sistema alcanzan a todas las contingencias sociales que reconocen los instrumentos internacionales. De esta forma, Chile cuenta con niveles más que aceptables de protección en el ámbito de los pisos de protección referidos en las propuestas por la OISS y la Recomendación 202, de la OIT.
- 4.3. En cuanto al sistema de financiamiento, se contemplan contribuciones unipartitas (ya de trabajador, ya del empleador) para todos los regímenes, entre los cuales encontramos algunos de reparto simple (salud pública, seguro SANNA) y de reparto con reservas (seguro social de riesgos del trabajo por las Mutuales), en tanto que en la capitalización individual para pensiones el aporte es de cargo del trabajador. El seguro de cesantía contempla cotizaciones de trabajadores y empleadores respecto de los dependientes del sector privado que tienen contrato permanente, y para el resto la cotización es unipartita del empleador.
- 4.4. El Estado garantiza el acceso a la seguridad social y el modelo contempla participación de entidades públicas y privadas sin fines de lucro en la gestión de diversos regímenes, salvo en pensiones contributivas y seguro de cesantía, en que los administradores se constituyen como sociedades anónimas.
- 4.5. Fundado en la obligación de asegurar prestaciones básicas, el Estado por mandato constitucional, consagra para varias de ellas financiamiento solidario no contributivo, que permite a niños, trabajadores (incluido en su caso la maternidad y/o paternidad) y adultos mayores contar con prestaciones de salud, pensiones solidarias de vejez e invalidez, así como asignaciones y subsidios complementarios por hijos y personas a cargo, en los casos de carentes de recursos o situaciones de insolvencia relativa y/o pasajera.

- 4.6. Existen importantes dificultades con el nivel de las pensiones del régimen general (prestaciones autofinanciadas), respecto del cual existe un proyecto reforma más o menos estructural en debate en el Congreso Nacional. A abril de 2024 la pensión promedio autofinanciada de una mujer era de \$201.824 (US\$ 218 aprox.) y de un hombre \$319.431 (US\$ 345 aprox) ambos casos muy distantes del ingreso mínimo mensual de \$460.000 (US\$ 497 aprox.)²⁸.
- 4.7. También hay sectores de independientes y de trabajadores informales no incorporados. La informalidad en seguridad social está alcanzando cifras en torno al 28% de la fuerza laboral, lo que es un reto creciente en la sociedad chilena.
- 4.8. Un área que requiere legislación es la relativa al seguro dependencia y los programas de cuidados de los adultos mayores, que representan a la fecha más del 14% de la población y que crece fuertemente²⁹.
- 4.9. La evolución de la cobertura, en todos los ámbitos de seguridad social, ha sido, dentro de los últimos 100 años, de progreso continuo, con dificultades de adecuación a los nuevos retos, que arrancan de cuestiones de financiamiento y no revisión oportuna de los parámetros, considerando el incremento positivo de la esperanza de vida al momento de pensiones. A 2024, la esperanza de vida de una mujer a los 60 años sobrepasa los 90 y en el caso de los hombres llega a los 85, considerando que los 65 años es la edad ficta de pensión actualmente.
- 4.10. Desde que Chile se afilia a la OISS con la Superintendencia de Seguridad Social, actual SUSESO, la Organización ha sido un apoyo en desarrollo de nuestro sistema nacional y ha contado con la participación de las entidades miembros, que han alcanzado a 18 entidades, la cooperación se manifestado en ayudas técnicas, cursos de formación directa, alumnos de los Master, realización en Chile de Congresos, Comisiones Directivas y PREVENIA. A la vez, la OISS ha estado presente aportando su experiencia en la Comisión Asesora Presidencial en Pensiones (2014- 2015), en los debates de las propuestas de reforma constitucional, así como en las sesiones del congreso nacional, en que se legisla en materias de seguridad social, entre otras diversas actividades.

²⁸ Fuente Superintendencia de Pensiones.

²⁹ Al respecto ver Organización Iberoamericana de Seguridad Social. "Medidas compensatorias de los cuidados no remunerados en los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica". Madrid, 2019.

La OISS cuenta con una delegación nacional desde el año 2003. y el número de egresados de los Master alcanza a 129, muchos de los cuales desempeñan funciones en entidades de seguridad social tanto públicas como privadas en diversos niveles, incluidos los directivos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Arellano, José Pablo. Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984. CIEPLAN. Santiago. 1985.
2. Cifuentes, Hugo. Bases de un modelo alternativo de seguridad social para Chile. ICHEH, Chile 1986
3. Cifuentes, Hugo; Arellano, Pablo y Walker, Francisco. Seguridad Social, Parte General y Pensiones. 2013
4. Comisión Klein and Saks
5. Comisión Prat
6. Humeres, Héctor. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Tomo III, Derecho de la seguridad social. Editorial Jurídica de Chile. 2005
7. Medina, Leonardo. Prestaciones asistenciales y solidarias, de vejez e invalidez, en el sistema de seguridad social chileno. Magíster en Derecho LLM, mención Derecho del trabajo y seguridad social. Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica de Chile. 2024.
8. Mesa-Lago, Carmelo. El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina. CEPAL. Santiago, 1985
9. Montt, Guillermo y Coddou, Alberto. El derecho a la seguridad social en Chile y el mundo: Análisis comparado para una nueva constitución. OIT Cono Sur. Informe Técnico 14. 2020
10. Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Estatutos
11. Organización Iberoamericana de Seguridad Social. "Medidas compensatorias de los cuidados no remunerados en los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica". Madrid, 2019.
12. Subsecretaría de Previsión. 100 años de seguridad social en Chile. 2024
13. Superintendencia de Pensiones. Estadísticas

NORMAS CITADAS

1. Constitución Política de la República de Chile (1925)
2. Ley 18.833 de 1989. Estatuto de Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

Aniversario



1954-2024

70 ANIVERSARIO DE LA ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

Marcelo Esteban Martín

Director del Centro de Acción Regional de la OISS para el Cono Sur

70 ANIVERSARIO DE LA ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

Marcelo Esteban Martín

Qué gran responsabilidad significa escribir estas líneas tratando de sintetizar lo actuado por la OISS en nuestra región desde la creación del Centro Regional Cono Sur en el año 1982, por los 70 años de vida de la Organización y del Centro.

Aunque luzcan inoportunas debo realizar algunas precisiones personales, la primera de ellas es que me incorporé a la OISS en el año 2003, lo que ha convertido al organismo no solo el lugar de mi desempeño laboral, sino de casi mi segunda casa, más de 20 años de vida, en la que aprendí, me relacioné, conocí a muchas personas que desde distintos lugares del mundo fueron moldeando mi formación profesional, pero por sobre todas las cosas, mi crecimiento personal. La segunda es que he solicitado compartir estas líneas con Carlos Garavelli, quien me antecedió en la conducción del Centro, pero sobre todo me honró, y me honra, con su amistad.

1. Tratados Mercosur e Iberoamericano

Un breve repaso de las numerosas acciones y actividades llevadas adelante nos pone frente a los primeros pasos dados en la redacción, aprobación y puesta en marcha del Convenio Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, apelo en este punto a la memoria y colaboración del aludido Carlos Garavelli, quien aportó las siguientes consideraciones:

“En 1994 la OISS recibe del Sub-grupo de Trabajo, Empleo, Relaciones Laborales y Seguridad Social del Mercosur, el encargo de elaborar un convenio que permitiera superar las dificultades que se presentaban en el proceso de integración regional. En virtud de ello el Organismo convocó a los cuatro países integrantes del MERCOSUR a los efectos de desarrollar el instrumento solicitado.

En Gramado, Rio Grande do Sul, Brasil se desarrolló la primera reunión cuatripartita, participando de ella los máximos responsables de la Seguridad Social y/o de los Organismos de Enlace de los países miembros.

Posteriormente se celebraron sucesivas reuniones en los cuatro países (en Montevideo, Buenos Aires, Asunción, Río de Janeiro) hasta acordar un texto definitivo para el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur y el correspondiente Reglamento Administrativo para su aplicación, firmado el 14 de diciembre de 1997, por los ministros Guido di Tella (Argentina), Luis Felipe Lampreia (Brasil), Rubén Melgarejo Lanzoni (Paraguay) y Carlos Pérez del Castillo (Uruguay).

Al haberse desarrollado en forma conjunta el Acuerdo en sí y su Reglamento de aplicación, ambos fueron presentados al unísono para la ratificación por parte de los Congresos de los cuatro países.

El proceso de ratificación fue un arduo trabajo desarrollado por la OISS y finalizó con la aprobación del Congreso de la República de Paraguay, Al producirse la misma, el 5 de mayo de 2005, se procedió a su depósito ante el Gobierno Paraguayo, que lo comunicó a los restantes países y, en definitiva, el primero de junio de ese mismo año entró en vigencia.

Para facilitar su aplicación y la velocidad de la tramitación, la OISS desarrolló un Sistema de Transmisión y Validación de datos y capacitó a los agentes designados por las Entidades Gestoras de los respectivos países.

Se trató de la primera experiencia en el mundo en la que un convenio internacional contaba con un instrumento informático capaz de agilizar la tramitación de los procesos vinculados con reconocer los derechos emanados de la Seguridad Social.”

En lo que hace al Sistema de Transmisión y Validación de Datos debo destacar la ardua labor desarrollada por el Arq. Alberto Mariuzzo y su grupo de trabajo, con la colaboración de los equipos de cada país que intervinieron en el tema.

En idéntica línea se trabajó en la firma, ratificación, y posterior puesta en marcha del Convenio Multilateral Iberoamericano, al que adhirieron los cinco países integrantes de la región.

Hoy nos encontramos en la búsqueda de lograr la aplicación de un nuevo sistema de transmisión y validación de datos, acompañando la iniciativa y los esfuerzos que lleva adelante la Secretaría General en pos de su pronta puesta en funcionamiento.

2. CIAPAT

Corría el año 2007 cuando con Carlos Garavelli y Sergio Massa, por entonces Director Ejecutivo de la ANSES, visitábamos Madrid por reuniones de trabajo, y fue allí y por iniciativa de José Carlos Baura, conocimos el CEAPAT.

Pasaron pocos minutos y Sergio Massa me manifestó que debíamos hacer el esfuerzo para poner en marcha un simil en la sede de Buenos Aires, para lo que se comprometió a buscar las instalaciones adecuadas. Del detalle de esto daremos cuenta cuando abordemos el tema de nuestra sede.

Cuestión que no había pasado más de un año, cuando abría sus puertas en Buenos Aires el CIAPAT (Centro Iberoamericano de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas) con su muestra presencial, y comenzaba a expandirse su red virtual con el importante acompañamiento de industriales y comerciantes que rápidamente creyeron en su idea.

Vaya un agradecimiento a quienes estuvieron al frente del mismo Lidia Neyra, Grisel Olivera Roulet, y fundamentalmente a Gabriela Groba, quien hoy tiene hoy a su cargo su dirección, por los esfuerzos puestos de manifiesto en estos tiempos para su concreción. Incluyo también en los agradecimientos a los y las trabajadoras y personas que colaboraron en lo que hoy lucimos orgullosamente. Aquella idea de Sergio Massa, casi 20 años después es un hecho incontrastable.

Hoy la realidad nos indica que 1260 productos se encuentran disponibles en el catálogo web del CIAPAT, 247 están físicamente en el centro de exposiciones, 147 empresas participan exponiendo en la página y 63 lo hacen en forma presencial, alrededor de 2000 personas visitan la sala de exposiciones y más de 1700 visitan mensualmente nuestro catálogo virtual de tecnologías de apoyo.

El programa de Municipios Inclusivos, que abordamos desde el CIAPAT, es otra de las iniciativas que no podemos dejar pasar por alto. En el mismo se realiza a través de un intercambio activo con autoridades, personal municipal, y la comunidad en general, tendientes a hacer efectivos los derechos de las personas mayores o con discapacidad con acciones de accesibilidad integral y divulgación e intercambio de buenas prácticas inclusivas.

Actualmente con los municipios de Almirante Brown y Malvinas Argentinas tenemos sistematizadas las actividades, con fuentes de financiamiento a cargo de los mismos. Asimismo, y más secuencialmente nos relacionamos con otras municipalidades entre las que se destacan las de Quilmes, Pilar y Marcos Paz.

Municipios Inclusivos es un programa innovador, que es llevado a cabo por el Centro desde al año 2016 hasta la actualidad, y que tiene el inconveniente del difícil momento económico de nuestro país, lo que se traslada fuertemente a cada uno de ellos. Su potencial es enorme y seguramente de mejorar la situación se visualizará un crecimiento importantísimo.

3. Cursos y capacitaciones.

Innumerables tareas fueron desarrolladas en estos ítems, en primer lugar un significativo número de participantes en los distintas maestrías y cursos desarrollados desde la Secretaría General.

A lo que podemos adicionar un importantísimo desarrollo en nuestro Centro, abarcando la totalidad de las problemáticas de la seguridad social. Pasaron por nuestras aulas presenciales y virtuales más de 15000 alumnos, participando desde concursos de ingreso a los organismos de la Seguridad Social, hasta diplomaturas cuyos contenidos fueron creados y compartidos en muchos casos con Universidades Nacionales.

En esta instancia, también recurro a la memoria y trayectoria del Dr. Garavelli, quien nos acerca las siguientes consideraciones:

“Curso de Altos Estudios en Seguridad Social- En el año 1991 la realización de este tradicional Curso que año a año se desarrollaba en España, y debido a inconvenientes que se detectaron en su ejecución, el Centro Regional Buenos Aires tomó la posta y, para evitar su discontinuidad organizó la edición correspondiente a ese año en Argentina, en conjunto con la Universidad de El Salvador y con la dirección conjunta del Profesor Dr. Bernabé Chirinos, egresado de la OISS, juez de la Cámara Federal de la Seguridad Social y de la Dirección del Centro Regional.

- En 1993, con la financiación del Instituto Nacional de Pensionados y Jubilados (PAMI) la OISS organizó su primer Master en Seguridad Social de la OISS, dirigido por la

profesora Silvia Gascón de San Martín. Esta exitosa experiencia duraba un año, con una duración de 2000 horas, y comprendió la instalación de un aula especial, con computadoras en la que se formó a los cursantes en la por entonces incipiente informática. Para dar al título la validez plena, el Máster contó con el reconocimiento de la Universidad Nacional de La Matanza. Participaron de esa actividad 31 alumnos, todos los cuales alcanzaron el título de Máster.

- *En el año 2000 la Superintendencia de Servicios de Salud dictó una norma por la cual se incorporaban al Programa Médico Obligatorio (PMO) las prestaciones derivadas del SIDA, la drogadicción, el alcoholismo y las situaciones de discapacidad. Todo ello sin aumento de los ingresos de las Obras Sociales. Debido a los reclamos de las Obras Sociales (muchas de ellas miembros de la OISS) y con la anuencia de la Superintendencia, se realizó en sede OISS una multitudinaria reunión en la que se alcanzaron algunos consensos respecto a los temas considerados*
- *En 1994 se puso en vigencia en Argentina la incorporación plena de la gestión de los riesgos del trabajo, al entrar en vigencia el sistema de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART). La Superintendencia, miembro de la OISS, planteó un inconveniente que se le presentaba, relacionado con la necesidad de capacitar a los Jueces Federales en la aplicación de la nueva legislación. Con la anuencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el financiamiento de la Administración de Seguridad Social (ANSES) y la participación lógica de la Superintendencia de ART, la OISS se encargó de citar a los jueces federales de todo el país, encargándose de los gastos de desplazamiento (aéreo o terrestre) y su estadía en la ciudad de Buenos Aires. Así mismo invitó a participar del evento a un miembro del Tribunal Supremo de España, especialista en el tema. De la reunión participaron jueces de las 24 jurisdicciones argentinas*
- *En 2010, en conjunto con la Fundación Once para América Latina (FOAL) y la Federación Argentina de Ciegos y Ambliopes (FAICA), con fondos de la Unión Europea, facilitando la OISS el uso de las instalaciones, se organizó, con ámbito nacional cursos de capacitación para sus miembros, en el uso de elementos informáticos”.*

Más avanzados en el tiempo en el año 2017 se creó el Instituto de Docencia e Investigación en Seguridad Social (IDISS) del Centro Regional, coordinado inicialmente por el Dr. Pedro Taddei, y posteriormente debido a su desaparición física, es conducido

por el Dr. Pedro Mariezcurrena. El IDISS centra fundamentalmente sus esfuerzos en temas de estudio e investigación en salud y seguridad en el trabajo.

En este punto queremos hacer una referencia expresa a la organización y coordinación de los PREVENCIA que logramos concretar en nuestra región, como así mismo a la participación de funcionarios y egresados en los concretados en otras latitudes.

Los temas de salud fueron desarrollados integralmente en jornadas que contaron con eximios ponentes de varios países, se trabajó en varias oportunidades con el Instituto de Previsión Social del Paraguay, y en el pasado 2023, se llevaron adelante dos cursos con temas especialmente trascendentes en los momentos que vivimos. El primero respecto a la judicialización de los medicamentos de alto precio, problemática que se advierte en todos los países de la región, dando origen a un importante número de reclamos judiciales que ponen en riesgo financiero a los sistemas de salud y que no son abordados adecuadamente por los prestadores ya sean públicos o privados. En el segundo abordamos la problemática que se manifiesta en la auditoría de medicamentos, ambos cursos tuvieron las mejores consideraciones por parte de las instituciones y profesionales intervinientes. Como novedad podemos señalar que los mismos fueron divididos en aulas virtuales de no más de diez alumnos lo que garantizó un mejor aprendizaje y niveles de participación muy superiores a los habituales.

Desde el CIAPAT del Centro, con la conducción de Gabriela Groba, -quien también detenta la Dirección Ajunta del Centro Regional- se pusieron en marcha cursos tendientes a fortalecer la idea del “Acceso Universal al Trabajo, bajo el desafío de la Inclusión Laboral”, y asimismo el denominado “Comunicar para Fortalecer las Instituciones”.

En forma conjunta con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), desde la suscripción del Convenio Marco de Colaboración el 12 de diciembre de 2008, se realizaron varias actividades y cursos en temas relacionados con el buen trato a personas mayores, aplicación de la Ley Micaela, políticas de cuidado a largo plazo, y aplicación de la Convención Interamericana sobre protección de los Derechos Humanos a las personas mayores, entre otras temáticas. Se capacitaron 44.641 personas, entre las que se cuentan trabajadores/as del Instituto, personal médico, técnicos/as y cuidadores/as, tanto en los centros de día como en las residencias de larga estadía. Todas estas actividades que contaron con la dirección y desarrollo de la Dra. Mónica Roqué, experta de gran trayectoria, egresada de la OISS, que cuenta con importante reconocimiento nacional e internacional.

Párrafo especial para enunciar las tareas de asistencias técnicas llevadas adelante en los últimos tiempos con entidades afiliadas, en las que se aportó soporte técnico que resultó de significación en cada una de las gestiones.

Hemos intentado sintetizar y describir algunas de las acciones que sin duda dieron lugar al reconocimiento de la OISS en la región, si bien fueron muchas más las desarrolladas estimamos que con esta enunciación se pone claramente de manifiesto el esfuerzo y empeño puesto de manifiesto en cada ocasión.

BRASIL

Iniciar nuestros comentarios respecto a la relación de la OISS en Brasil, nos trae inmediatamente a la memoria a nuestro entrañable amigo Baldur Schubert, quien en su condición de Director Nacional en ese gran país desarrolló tareas por un prolongado tiempo. Vaya un especial reconocimiento en su memoria. Previo a la gestión de Schubert, las responsabilidades en Brasil las tenía a su cargo Renato Follador.

Fue en Brasil en el año 2004, más precisamente en San Salvador de Bahía, que se realizó el Congreso en el que se conmemoraron los primeros cincuenta años de vida de nuestra Organización, pudiendo señalarse como hecho distintivo la entrega de reconocimientos a distinguidas figuras de la Seguridad Social en la región.

Tanto el Ministerio de Previdencia Social, como el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS), y DATAPREV sumaron sus esfuerzos a lo largo de estos setenta años de la OISS, queremos poner de relieve los grandes aportes de estos organismos a la implementación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, y su sistema de transmisión y validación de datos por vía informática.

También merece destacarse el inestimable aporte de Asociación Nacional de Servidores Públicos (ANASPS), entidad que aportó muchísimo con sus entidades de capacitación e investigación en los temas que nos ocupan como organización.

Intento en estas breves líneas, realizar una síntesis de lo actuado en este fundamental país de la región.

URUGUAY

Gracias al aporte formulado por Javier Sanguinetti, Secretario General del BPS, de Natalia Peña Callero, y de Arturo Vidal, ambos de amplia trayectoria en esa institución, y permanentes colaboradores de la OISS, podemos transcribir sus impresiones respecto a lo actuado principalmente en su país.

“En el año 1978, por impulso de la OISS, los Estados de la Comunidad Iberoamericana suscribieron un Convenio Marco de Seguridad Social que luego sería incorporado a la normativa de los distintos Estados, en los cuales Uruguay participó activamente en la celebración de dicho tipo de acuerdos de aplicación de dicho Convenio.

Éste Convenio, constituye el principal antecedente del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social suscrito en noviembre de 2007 por 15 países de la Comunidad Iberoamericana. Este Convenio ha sido una gran experiencia en Uruguay. Constituye un instrumento superador respecto al consensuado en Quito en 1978, el cual, al entrar en plena vigencia en Uruguay, así como también en otros países, permitió que se empezaran a otorgar prestaciones al amparo del nuevo convenio, con algunos países con los cuales teníamos, hasta entonces, un convenio inoperante. Por su naturaleza de multilateral, y asimismo, ante la fortaleza del Convenio de elaborar un Acuerdo de Aplicación de carácter multilateral (y no bilateral como suponía en el de Quito de 1978), vigente simultáneamente al Convenio, se obvian todas las instancias posteriores y en forma inmediata, se vinculan por las mismas normas todos los Estados que ratificaron y ratifiquen la nueva normativa. Por otra parte, al tratarse de un convenio multilateral tiene la ventaja de que cualquier otro país que lo ratifique, significa un país más con el que cuenta el posible beneficiario de ampararse a este Convenio. El otro gran acierto lo constituye la creación del Comité Técnico Administrativo. Con un funcionamiento con periodicidad preestablecida, constituye un soporte orgánico –y también jurídico a través de sus decisiones- para la aplicación del Convenio de indudable valía. En tal sentido, supera la visión de los antiguos Convenios, que preveían la ocasional reunión de Comisiones Mixtas de Expertos, que poco funcionaban.

En las reuniones de periodicidad programada del Comité Técnico Administrativo y de sus distintas comisiones que funcionan concomitantemente con aquél en cada oportunidad que se reúne, al igual que los cursos presenciales y los foros que se generan en los cursos a distancia impartidos por la OISS, han generado estrechos lazos de relacionamiento entre sus miembros, que -independientemente del valor afectivo y personal en sí mismos – han facilitado la solución de innumerables problemas de personas por las que se aboga

y que a veces encuentran dificultades para realizar sus peticiones ante las entidades gestoras de otros Estados.

Puede decirse que el nivel de relacionamiento personal con los aplicadores del resto de las instituciones competentes en el ámbito de este Convenio no tiene precedente en otros ámbitos bilaterales y multilaterales.

El Convenio no sólo es una idea que surge a iniciativa y en el seno de la OISS, sino que la Organización ha estado íntimamente ligada al Convenio desde sus orígenes hasta hoy día. Puede decirse, que es gracias a la labor de impulso realizada por la OISS que el Convenio ha logrado el alcance y difusión que tiene en la Comunidad Iberoamericana.

Además de su apoyo en la elaboración del Convenio, la OISS ha mantenido el mismo grado de participación activa luego de su entrada en vigencia. Es así que impulsa a la firma del Convenio a los Estados iberoamericanos que aún no lo han hecho y la culminación de los procedimientos en curso para su entrada en vigor en aquellos Estados iberoamericanos que ya lo han firmado.

En el ámbito interno de funcionamiento del Convenio, la OISS ejerce la Secretaría del Comité Técnico Administrativo donde su apoyo, asesoramiento y espíritu negociador son la piedra angular para la toma de decisiones. El otro aspecto destacable es la función pedagógica y de difusión que viene cumpliendo en forma sostenida la OISS, desde la conclusión del texto del Convenio y su Reglamento de Aplicación. Ésta ha sido también una pieza clave para su buen funcionamiento y alcance. A través de la puesta en marcha de los cursos, guías, folletos, foros y seminarios ha logrado formar verdaderos gestores especializados en la tramitación y puesta en práctica del Convenio.

Desde el año 2014, la OISS puso en marcha el Curso Modalidad a Distancia del Convenio que ha permitido su realización por más de 180 personas pertenecientes a la región de América Latina y el Caribe. A través de este curso, cuya duración es de 5 semanas, la OISS intenta promover no solo el conocimiento en profundidad de los distintos aspectos del Convenio sino también de los principales instrumentos de Seguridad Social, tanto a nivel global como en los ámbitos europeos.

Igualmente, desde el año 2010, la OISS lleva a cabo el curso presencial sobre el Convenio, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. El último, en el año 2019, se realizó en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), el anterior en La Antigua (Guatemala). El resto de los años se realizó en Montevideo (Uruguay), menos en el año 2013 que se llevó a cabo en Cartagena de Indias (Colombia).

Este curso ha posibilitado que más de 300 personas pertenecientes a la Comunidad Iberoamericana participen.

Estas instancias presenciales no solo han permitido potenciar el conocimiento en el contenido y funcionamiento del Convenio sino que también refuerzan los lazos entre los aplicadores de las diferentes instituciones de seguridad social de los países iberoamericanos, permitiendo intercambiar experiencias y establecer contactos directo con el resto de los aplicadores.

Podemos concluir que han pasado por los cursos impartidos por la OISS centenares de profesionales del derecho y personas interesadas en la temática de la seguridad social de todas las nacionalidades de la comunidad iberoamericana, que obran luego como agentes multiplicadores del conocimiento del derecho que dimana de sus normas, en sus respectivos países.

Estos son algunos de los mecanismos que la OISS ha encontrado para difundir y facilitar la gestión del Convenio por parte de aquellos que tengan la misión de aplicarlo en la práctica y también para impulsarlo en aquellos países donde todavía no se aplica.

Para finalizar, no es un aspecto menor referirnos a las ediciones publicadas por la OISS del Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI). Este material recopila información actualizada y completa de los sistemas de Seguridad Social de los países iberoamericanos, siendo de muchísima utilidad para los aplicadores de las instituciones gestoras para consultar particularidades de cada sistema.”

PARAGUAY

Hemos recepcionado con gran satisfacción una comunicación del Presidente del IPS, Jorge Magno Brítez, en la que se refiere a la relación entre nuestra organización con la institución que preside durante los años que transitamos juntos.

Muy especial agradecimiento por sus conceptos, me permito su transcripción textual:

“Estimados miembros de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social:

En nombre del Instituto de Previsión Social del Paraguay, deseamos expresar nuestras más sinceras felicitaciones por los 70 años de vida de la OISS y por la invaluable ayuda que han brindado a lo largo de estos años.

En la Comunidad Iberoamericana, millones de personas realizan sus actividades diarias como ciudadanos y trabajadores. Entre ellos, se encuentran numerosos compatriotas paraguayos que, en búsqueda de mejores oportunidades laborales y una mejor calidad de vida, han migrado a otros países.

En tal sentido, la labor de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social ha sido de vital importancia en la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias. Gracias a su trabajo incansable, los instrumentos jurídicos como el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, han asegurado la protección económica en la vejez, la incapacidad o muerte de millones de trabajadores migrantes y sus seres queridos.

Es especialmente gratificante recordar que, a pesar de ser el último país en ratificar el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, Paraguay tuvo el honor de otorgar el primer beneficio jubilatorio bajo dicho acuerdo en julio de 2006, siendo Sebastián Leites Bobadilla el beneficiario. Además, en ese mismo año, el Instituto de Previsión Social asumió la Presidencia de la OISS, alto honor que siempre recordamos en la historia institucional.

La firma de este acuerdo no solo marcó el inicio de la adhesión de Paraguay a Convenios Internacionales de Seguridad Social, sino que también inspiró reformas en la legislación nacional paraguaya, incorporando los principios de reciprocidad de trato establecidos en los sistemas internacionales al Sistema Previsional Nacional, dando origen a la Ley que establece la Acumulación del Tiempo de Servicios en las Cajas del Sistema de Jubilaciones y Pensiones Paraguayo.

Además, la colaboración de la OISS en la formación de recursos humanos paraguayos especializados en Seguridad Social y Protección Social ha sido fundamental. Gracias a ese apoyo, el Instituto de Previsión Social aprobó una política institucional para el Adulto Mayor, considerados de aquí en más como “Ciudadanos de Oro” en la que se establece el marco de referencia de carácter permanente para dar sustento técnico, político, que permita dinamizar las distintas acciones que se programen y se realicen en el IPS en favor de los Adultos Mayores.

Por último, queremos destacar la valiosa cooperación técnica brindada por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social para la Elaboración de Estudios y Proyecciones Actuariales del Régimen de Jubilaciones y Pensiones. Estos estudios han sido fundamentales para la implementación de importantes reformas legales en el marco jurídico institucional.

En resumen, queremos expresar nuestro profundo agradecimiento por la continua colaboración y el apoyo brindado por la OISS a lo largo de estos 70 años. Su dedicación y compromiso han tenido un impacto significativo en la vida de millones de personas de toda la región iberoamericana en general y de los trabajadores migrantes paraguayos.

Atentamente,

Dr. Jorge Magno Brítez A.

Presidente

Instituto de Previsión Social del Paraguay”

NUESTRA HISTORIA

Como comentáramos precedentemente el Centro Regional fue constituido en el año 1982, por Ley N° 22.869 se instituyó el Acuerdo de Sede con la República Argentina, lo que dio solidez a nuestro funcionamiento.

Desde su creación ha sido dirigido por los siguientes Directores Regionales:

- 1982 a 1983 - Dr. Santiago De Estrada.
- 1983 a 1987 - Dr. Enrique Rabinovich.
- 1987 a 1989 - Dr. Jorge Quesada, compartiendo el cargo con el Dr. Raúl Pistorio.
- 1989 a 1991 - Dr. Santiago De Estrada.
- 1991 a 2017 - Dr. Carlos Garavelli.
- 2017 a la fecha - Dr. Marcelo Esteban Martín.

Respecto a nuestras sedes, las mismas se ubicaron en los siguientes lugares:

- Reconquista 630 (y Tucumán) – De 1982 y 1992
- Tucumán 829 (y Esmeralda) – De 1992 y 2002
- Piedras 353 (y Diagonal Sur) – De 2002 y 2007
- Suipacha 782 (y Av. Córdoba) – De 2007 y 2008
- Sarmiento 1136 (y Cerrito) – De 2008 a la fecha

Siempre en acuerdo con la Administración Nacional de la Seguridad Social, institución a la que debemos gratitud enorme por la colaboración brindada a lo largo de estos años.

INSTITUCIONES AFILIADAS:

Argentina:

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)
- Superintendencia de Servicios de Salud
- Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)
- Consejo Federal de Previsión Social (COFEPRES)
- Consejo de Obras y Servicios Sociales Provinciales de la República Argentina (COSSPRA)
- Federación Médica de la Provincia de Buenos Aires (FEMEBA)
- Federación Médica del Conurbano Bonaerense (FEMECON)
- Superintendencia de Riesgos del Trabajo
- Ministerio de Salud de la Nación
- Obra Social de Directivos y Empresarios Pequeños y Medianos (OSDEPYM)
- Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA)
- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)
- Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE)
- Unión de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (UART)
- Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires
- Instituto de Estadística y Registro de la industria de la Construcción
- Unión de Trabajadores del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (UTINSSJP)
- Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) - DINAPAM
- La Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal
- Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe
- Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina
- Fundación Sanatorio Güemes
- Federación Farmacéutica (FEFARA)
- Obra Social de los Inmigrantes Españoles y sus Descendientes Residentes en la República Argentina (OSPAÑA)
- Sindicato de Empleados de la Ex Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria (SECASFPI)
- Secretaría de Salud y Desarrollo Social, Municipalidad de Córdoba

- Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS)
- Sindicato de Empleados de la Industria del Vidrio y Afines de la República Argentina
- Secretaría de Trabajo, Industria y Comercio de GCABA
- Obra Social de Comisarios Navales (OSOCNA)
- Obra Social del Sindicato Único de Recolección de Residuos y Barrido de Córdoba (OSSURRBAC)

Brasil:

- Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
- Ministerio de Economía, Secretaria Especial de Previdência e Trabalho
- Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP

Chile:

- Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones
- Asociación Gremial de Cajas de Compensación de Asignación Familiar. Cajas de Chile A.G.
- Caja de Previsión de la Defensa Nacional, CAPREDENA
- Dirección del Trabajo
- Fondo Nacional de Salud (FONASA)
- Instituto de Previsión Social (IPS)
- Instituto de Seguridad del Trabajo
- Instituto de Seguridad Laboral
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción
- Servicio Nacional del Adulto Mayor
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones
- Superintendencia de Seguridad Social

Paraguay:

- Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE)
- Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal
- Caja de Jubilaciones y Pensiones de Funcionarios Bancarios y Afines

- Instituto de Previsión Social (IPS)
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Uruguay:

- Banco de Previsión Social
- Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Finalmente quiero expresar en párrafo de reconocimiento a los graduados de las maestrías quienes se organizaron y pusieron de manifiesto un enorme compromiso en colaborar con las tareas que fueron enunciadas precedentemente, además del aporte técnico que brindaron a esas actividades. A los y las funcionarios que más allá de sus ideas políticas, respaldaron a nuestra organización y principalmente a los y las trabajadoras del Centro Regional que lo largo del tiempo fueron desplegando su esfuerzo y actitud para poder hacer la OISS que hoy tenemos.

¡Feliz aniversario querida OISS!



Mensaje del Director General de la OIT, Gilbert F. Houngbo, con ocasión del 70 aniversario de la OISS

70 Años de la OISS: La Seguridad Social, Un Pilar Clave Para la Justicia Social en Iberoamérica

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) celebra su 70 aniversario en 2024, consolidándose como una institución clave en la promoción de la seguridad social en Iberoamérica. Fundada el 25 de octubre de 1954 durante el II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social en Lima, Perú, la OISS ha desempeñado un papel fundamental en la construcción de sistemas de protección social que garantizan el bienestar de millones de personas en América Latina, España y Portugal.

Tanto en OIT como en la OISS, estamos convencidos de que la seguridad social es un pilar fundamental de la justicia social en un mundo donde las desigualdades económicas y sociales son cada vez más agudas. Los sistemas de seguridad social contribuyen a la reducción de la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad al ofrecer protección a todos los ciudadanos, independientemente de su origen y, por ende, son elemento indispensable a la construcción de sociedades más inclusivas y cohesionadas, promoviendo la justicia social.

A lo largo de sus 70 años, la OISS ha trabajado estrechamente con gobiernos, organizaciones internacionales y la sociedad civil para impulsar reformas y políticas que fortalezcan los sistemas de protección social en la región. En sus Estatutos,

se establece que la OISS tiene como finalidad “*promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos y de todos aquellos que se vinculan por los idiomas español y portugués*”. Sus Estatutos también destacan que la coordinación y el intercambio de experiencias en seguridad social son mecanismos centrales para lograr la universalización de la seguridad social en la región.

Pocos años antes de la fundación de la OISS se adoptó en el seno de las Naciones Unidas la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la cual consagra el derecho humano a la Seguridad Social en sus Artículos 22 y 25. Durante este mismo período histórico se ha adoptado en la OIT el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), así como, en Conferencias Internacionales del Trabajo de años siguientes, convenios con exigencias más avanzadas para cada una de las distintas ramas de la seguridad social. Los principios establecidos en la Declaración de Filadelfia (1944), que en el presente año cumple 80 años, y en el Convenio de OIT (núm. 102), han sido respaldados y ampliados en la Recomendación sobre los pisos de protección social (núm. 202), adoptada en junio de 2012 y en la Declaración del Centenario de la OIT (2019), promoviendo la cobertura universal de la protección social.

Hoy, la OISS cuenta con 160 instituciones miembros en 22 países de habla hispana y portuguesa, incluyendo Guinea Ecuatorial. Con sede en Madrid y seis representaciones subregionales, la OISS mantiene una relación cercana con la Secretaría General Iberoamericana y colabora activamente con conferencias de ministros y cumbres de jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica.

El desarrollo y fortalecimiento de la gobernanza de los sistemas de seguridad social, el aumento de su cobertura y la superación de la informalidad han sido prioridades para la OISS. Desde hace décadas, la OISS ha contribuido a la formación de profesionales mediante cursos y maestrías, destacando la creación del Centro de Formación de Técnicos en 1956 y, más recientemente, el Centro Iberoamericano de Estudios Sociales y Formación en Seguridad y Protección Social en 2020.

La OISS ha brindado apoyo a sus países miembros en diversas iniciativas de políticas, como el desarrollo de la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo o la creación del Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSEI), una fuente de referencia en legislación y estadísticas comparadas.

Asimismo, un logro destacado de la OISS ha sido su contribución a la protección social de los trabajadores migrantes y la portabilidad de sus derechos sociales. La OISS ha apoyado la elaboración de convenios internacionales, como el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social de Quito y el Convenio Multilateral de Seguridad Social del Mercosur. Destaca el rol clave de la OISS en la negociación y

puesta en marcha del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, que permite y facilita la coordinación de los sistemas de seguridad social en la región.

Las múltiples crisis y desafíos que enfrenta Iberoamérica requieren esfuerzos alineados para reducir las brechas existentes en materia de protección social, ingrediente indispensable del modelo de desarrollo enfocado en la persona humana y promotor de la justicia social. La OIT y la OISS comparten visiones comunes sobre la importancia de este tema. En esta oportunidad, me complace enviar desde la Organización Internacional del Trabajo nuestro mensaje de profundo reconocimiento por el indispensable rol jugado por la OISS al largo de sus siete décadas de existencia. Asimismo, me complace felicitar a la OISS, a los países e instituciones miembros, sus directivos, colaboradores y funcionarios, por los resultados alcanzados. Manifestamos la gran voluntad de seguir aunando nuestras fuerzas para continuar trabajando convencidos que la seguridad social es un pilar fundamental para hacer realidad la justicia social.



Mensaje del Secretario General de la AISS, Marcelo Ab-Ramía Caetano, con ocasión del 70 aniversario de la OISS

Estimados colegas de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS):

En nombre de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), y de sus 330 miembros en 163 países alrededor del mundo, nos complace enviar nuestras más sinceras felicitaciones con motivo del septuagésimo aniversario de la creación de la OISS. Este hito representa un momento significativo en la historia de la seguridad social en la región iberoamericana, y queremos expresar nuestro reconocimiento por los logros y contribuciones destacadas que la OISS ha realizado a lo largo de estas siete décadas.

Nos gustaría comenzar por recordar la relación de larga data que existe entre nuestras instituciones, ya que la AISS participó en la Primera Reunión Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Lima, Perú, en 1954, donde se sentaron las bases para la creación de la OISS. La colaboración entre nuestras instituciones ha sido fundamental desde los primeros momentos, como lo demuestra la firma del Convenio de la OISS, en el cual la AISS fue signataria, y múltiples acuerdos de cooperación a lo largo de los años, consolidando así el compromiso mutuo con el fortalecimiento de los sistemas de seguridad social en la región. Esta cooperación ha sido fundamental para promover el intercambio de conocimientos, experiencias y mejores prácticas en el ámbito de la seguridad social.

La OISS viene desempeñando desde hace casi 70 años un papel importante en la prestación de servicios y asesoría en materia de seguridad social a toda la ciudadanía iberoamericana, contribuyendo al fortalecimiento y desarrollo de los

sistemas de seguridad social ya sea en forma independiente, como a través de alianzas estratégicas y su participación en las distintas cumbres de jefes de estado y de gobierno de Iberoamérica.

A través de toda su existencia, la OISS ha sabido adaptarse a los distintos contextos y desafíos que han surgido en el ámbito de la seguridad social en Iberoamérica. Mediante una constante evolución y actualización de sus estrategias y programas, la organización ha demostrado su capacidad para responder a las necesidades cambiantes de los países miembros y de la población en general. Desde la expansión de la cobertura de la seguridad social hasta la promoción de la igualdad de género y la inclusión de grupos vulnerables, la OISS ha demostrado una capacidad de adaptación y resiliencia que la ha consolidado como un actor clave en la promoción del bienestar y la protección social en la región.

Asimismo, la OISS ha sabido hacerse de alianzas estratégicas para extender el alcance de sus programas y fortalecer su impacto en la región iberoamericana. Colaboraciones con organizaciones internacionales, instituciones académicas, gobiernos nacionales y otros actores relevantes han permitido a la OISS ampliar su influencia y trabajar de manera más

efectiva en la promoción de políticas y programas de seguridad social. Estas alianzas estratégicas han sido fundamentales para impulsar iniciativas conjuntas, compartir recursos y conocimientos, y maximizar el apoyo técnico y financiero disponible para la implementación de proyectos innovadores y de alto impacto en la región. En este sentido, la OISS ha demostrado una visión proactiva y colaborativa, estableciendo relaciones sólidas y duraderas que contribuyen al avance y fortalecimiento de los sistemas de seguridad social en Iberoamérica.

La OISS ha desempeñado un papel destacado en la promoción y desarrollo de los convenios de seguridad social en Iberoamérica y el Mercosur. En el ámbito iberoamericano, la OISS ha sido un actor clave en la facilitación del diálogo y la cooperación entre los países miembros, promoviendo la firma y ratificación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social. Este convenio, firmado en 1997, estableció un marco jurídico para la coordinación de los sistemas de seguridad social entre los países iberoamericanos, facilitando el acceso de los trabajadores migrantes a los beneficios sociales en sus países de origen y destino.

Además, la OISS ha contribuido significativamente al desarrollo del Convenio del Mercosur sobre Seguridad Social, firmado en 2007. Este convenio que armoniza los sistemas de seguridad social entre los países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), promueve la igualdad de derechos y beneficios para los trabajadores migrantes dentro de la región. La OISS ha jugado un papel fundamental en la negociación y promoción de este convenio, facilitando el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los países miembros.

Además de su papel en la promoción y desarrollo de ambos convenios, la OISS

también ha brindado asistencia técnica y apoyo a los países iberoamericanos y del Mercosur en la implementación y aplicación de estos. Esto incluye la capacitación de funcionarios públicos, la elaboración de normativas y directrices, y la promoción de la coordinación y cooperación entre las instituciones de seguridad social de los países miembros.

Gracias al trabajo y compromiso de la OISS, los convenios de seguridad social en Iberoamérica y el Mercosur han contribuido a mejorar la protección social de millones de personas que se mueven en la región, facilitando el acceso a los beneficios sociales y promoviendo la igualdad de derechos para todos los trabajadores, independientemente de su lugar de residencia o nacionalidad.

Los múltiples congresos iberoamericanos de seguridad social de la OISS que han tenido lugar a lo largo de los años han actuado muchas veces como marco de referencia para la formulación de políticas y programas en materia de seguridad social, orientando la acción de los gobiernos y otras instituciones involucradas en la implementación de medidas concretas.

Los cursos de maestría que la OISS viene llevando a cabo desde hace casi 3 décadas, ha sido un semillero de expertos que han dejado su marca a lo largo y a lo ancho de toda la región de Iberoamérica. Estos programas han ofrecido a cientos de expertos una formación académica de alta calidad en el campo de la seguridad social, abordando aspectos teóricos y prácticos relevantes para el contexto iberoamericano.

La OISS ha demostrado un firme compromiso en la promoción de la inclusión y el bienestar de las personas con discapacidad en la región iberoamericana. En este sentido, ha desempeñado un rol vital en la creación y desarrollo del Centro Iberoamericano de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CIAPAT). Este centro, establecido en 2002 en colaboración con el Real Patronato sobre Discapacidad de España, ha sido por mucho tiempo un referente regional en la promoción de la autonomía personal y la accesibilidad para las personas con discapacidad.

Asimismo, el Preventia es un evento importante para la región iberoamericana, ya que permite a los actores de la seguridad social compartir conocimientos y experiencias, debatir sobre los desafíos que enfrenta la seguridad social y encontrar soluciones innovadoras para mejorar la protección social en la región.

El Boletín Informativo de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (BIOISS), con su larga trayectoria que data del año 2000, ha sido una herramienta fundamental para la comunidad de la Seguridad Social a través de la difusión de información, buenas prácticas, análisis y debates más allá de la comunidad de expertos.

El futuro de la seguridad social en Iberoamérica se presenta como un complejo desafío. Con una población en constante envejecimiento, el aumento de la

informalidad laboral y la aparición de nuevas formas de empleo es imperativo que los países de la región desarrollen estrategias innovadoras y sostenibles para garantizar la seguridad social de sus ciudadanos. Esto implica la necesidad de fortalecer los sistemas, de ampliar la cobertura y de mejorar la calidad de los servicios, así como adaptarse a los cambios demográficos, tecnológicos y económicos en curso.

En este contexto, el trabajo conjunto de la OISS y la AISS se presenta como una oportunidad única para impulsar el desarrollo y la implementación de políticas y programas de seguridad social efectivos y equitativos en la región. La OISS y la AISS tienen un papel fundamental que jugar en el futuro de la seguridad social en Iberoamérica. A través del trabajo conjunto y la cooperación internacional, nuestras organizaciones pueden contribuir a seguir construyendo sistemas de seguridad social más justos, sostenibles e inclusivos en el futuro.

En este día especial, queremos expresar nuestro aprecio por el arduo trabajo y dedicación de la OISS en la promoción del bienestar y la protección social en la región iberoamericana. Felicitamos a todos los miembros, colaboradores y socios de la OISS por este importante hito, y renovamos nuestro compromiso de seguir trabajando juntos en pos de un futuro más seguro y justo para todos.

¡Feliz 70 aniversario, queridos colegas!



Marcelo Abi-Ramia Caetano
Secretario General



(34) 91 561 17 47
sec.general@oiss.org
C. de Velázquez, 105, 28006 Madrid